



**You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Problemy Kanału Panamskiego w stosunkach bilateralnych między Panamą a Stanami Zjednoczonymi

Author: Jan Iwanek

Citation style: Iwanek Jan. (1989). Problemy Kanału Panamskiego w stosunkach bilateralnych między Panamą a Stanami Zjednoczonymi. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Jan Iwanek

Problemy
Kanału Panamskiego
w stosunkach
bilateralnych
między Panamą
a Stanami Zjednoczonymi



Uniwersytet Śląski
Katowice 1989

**Problemy Kanału Panamskiego
w stosunkach bilateralnych
między Panamą a Stanami Zjednoczonymi**

**Prace Naukowe
Uniwersytetu Śląskiego
w Katowicach
nr 1066**

Jan Iwanek

**Problemy
Kanału Panamskiego
w stosunkach
bilateralnych
między Panamą
a Stanami Zjednoczonymi**



Uniwersytet Śląski
Katowice 1989

Redaktor serii: Nauki Polityczne
Jan Przewłocki

Recenzent
Wiesław Dobrzycki

Projekt okładki: Halina Lerman
Redaktor: Kazimiera Czapłowa
Redaktor techniczny: Włodzimierz Dobrzański
Korektorzy: Barbara Misiak, Wisława Uchacz

Copyright © 1989 by Uniwersytet Śląski
Wszelkie prawa zastrzeżone

Wydawca
Uniwersytet Śląski
ul. Bankowa 14, 40-007 Katowice

Wydanie I. Nakład: 300 + 38 egz. Ark. druk. 18,0. Ark. wyd.
26,0. Przekazano do drukarni w maju 1989 r. Skład rozpoczęto
w czerwcu 1989 r. Podpisano do druku i druk ukończono we
wrześniu 1989 r. Papier offset kl. III 80 g. 70 × 100.
Zam. 471/89 Cena zł 650,—

ISSN 0208-6336

ISBN 83-226-0274-X

Drukarnia Uniwersytetu Śląskiego
ul. 3 Maja 12, 40-096 Katowice

Spis treści

WSTĘP	7
Rozdział pierwszy	
STANY ZJEDNOCZONE A NIEPODLEGŁOŚĆ PANAMY	13
Wybór drogi panamskiej	13
Negocjacje z Kolumbią	30
Traktat Herrán — Hay	35
Secesja Panamy	41
Rozdział drugi	
PRAWNO-POLITYCZNE I MATERIALNE PODSTAWY ZALEŻNOŚCI PANAMY	63
<i>Konwencja o Kanale Przesmykowym</i>	63
Strefa Kanału Panamskiego	74
Inne skutki	89
Rozdział trzeci	
STOSUNKI PANAMSKO-AMERYKAŃSKIE W LATACH 1904—1964 (OD WSPÓŁ- PRACY DO KONFLIKTU)	99
Gwarantowanie niepodległości i polityka interwencji	100
<i>Suwerenność tytularna a suwerenność faktyczna</i>	113
Panama w wojnach światowych. Zagadnienia obrony	133
Aspekty ekonomiczne	159
Konflikt 1964 roku	171
Rozdział czwarty	
KU NOWYM UKŁADOM	184
Projekty „trzy w jednym” — pierwsza próba zastąpienia <i>Konwencji o Kanale Przesmykowym</i>	184
Kierunki przemian politycznych w Panamie — czynnik determinujący stosunki panamsko-amerykańskie	204
Znaczenie Kanału Panamskiego — przesłanka rozbieżnych interesów	220
Rozdział piąty	
TRAKTATY TORRIJOS — CARTER	226
Etap rokowań	226
Podpisanie umów. Analiza postanowień	238

Procedura ratyfikacyjna	248
Przepisy wykonawcze	257
ZAKOŃCZENIE	266
BIBLIOGRAFIA	277
RESUMEN	284
SUMMARY	285

Wstęp

Kanał Panamski należy — poza Kanałem Sueskim i Kilońskim — do najważniejszych sztucznych dróg morskich. Jego znaczenie dla żeglugi jest nie kwestionowane¹. Nie nastręcza też większych trudności samo określenie międzynarodowego kanału morskiego². W tej pracy interesować mnie będą przede wszystkim te problemy Kanału Panamskiego, które mają charakter polityczno-prawny oraz były i są przedmiotem stosunków panamsko-amerykańskich, przy czym szczególnie ważne będą zagadnienia powstałe z połączenia tych dwóch problemów. Wynika to z kilku przesłanek. Sytuację prawną kanałów określają akty międzynarodowe o charakterze indywidualnym — nie istnieją bowiem normy powszechne prawa międzynarodowego kanałów morskich. Sytuację prawną Kanału Panamskiego regulowały i regulują przede wszystkim umowy dwustronne między Panamą a Stanami Zjednoczonymi³. Umowy te określały także status obszaru kanałowego, co ponieważ jest uzasadnione w przypadku kanału ze służbami (niezbędne urządzenia, obiekty zasilające) — choć nie tylko, trudno bowiem wyobrazić sobie stosowanie norm o neutralności czy demilitaryzacji kanału i jednocześnie niestosowanie ich do obszaru kanałowego. Podstawowa jednak dla stosunków

¹ Porównywalne trasy żeglugowe w *Tables of Distances between Ports*. Washington 1948. Dane dotyczące wykorzystania Kanału Panamskiego (tonaż przewożonych ładunków, rodzaje ładunków oraz główni użytkownicy) przykładowo w *Panama Canal Commission, Annual Report*. Fiscal Year ended September 30, 1980, tablice od s. 46.

² Zwiąże pojęcie międzynarodowego kanału morskiego podają R. Bierzanek i J. Symonides (*Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1985, s. 242): „[...] sztuczne drogi wodne łączące dwa otwarte dla żeglugi międzynarodowej obszary morskie.” L. M. Rouppert dodaje jeszcze, iż wolność żeglugi jest ustanowiona aktem międzynarodowym (*Prawo międzynarodowe kanałów morskich*. „Sprawy Międzynarodowe” 1973, nr 4, s. 115).

³ Traktat Hay — Pauncefote z 1901 roku nie przyznawał USA prawa zbudowania kanału, a jedynie zgodę Wielkiej Brytanii na uzyskanie takiego prawa (art. II: „Uważa się, że kanał może być zbudowany pod auspicjami rządu Stanów Zjednoczonych [...]”). Wielka Brytania nie mogła przyznać takiego prawa, gdyż nic ją do tego nie upoważniało. Był to rodzaj ugody politycznej. Znaczenie traktatu polegało przede wszystkim na określeniu statusu międzynarodowego przyszłego kanału (art. III).

panamsko-amerykańskich w okresie 77 lat umowa Hay — Bunau-Varilla przekształcała *de facto* część terytorium Panamy w obszar całkowicie podporządkowany Stanom Zjednoczonym, które wykorzystywały go zresztą nie tylko zgodnie z celami wymienionymi w tej umowie. Sytuacja prawna i faktyczna obszaru kanałowego — Strefy Kanału, początkowo przez Panamę akceptowana, stała się z czasem przyczyną nieustannych wysiłków dyplomatycznych w celu jej zmiany. Na tym tle niejednokrotnie dochodziło do napięć w stosunkach dwustronnych. Wysiłki dyplomatyczne nie ograniczały się jedynie do zmiany statusu obszaru kanałowego, lecz objęły również nie mniej ważną regulację prawną samego Kanału, gdyż prawo Stanów Zjednoczonych do wieczystej okupacji rozciągało się i na niego. USA były nadto właścicielem wszystkich niezbędnych dla funkcjonowania Kanału urządzeń i obiektów, a także wyłącznym administratorem tej drogi morskiej.

Rozwiązanie wszystkich spornych zagadnień — zdecydowanej większości postanowień układu z 1903 roku — było zatem możliwe przez uchYLENIE tego układu i zawarcie całkowicie nowej umowy: leżało to już wyłącznie w gestii Panamy i Stanów Zjednoczonych. Był to istotny warunek prawomędzynarodowy. Dlatego też dla nauki o stosunkach międzynarodowych istotne będą te problemy Kanału Panamskiego, które dotyczą stosunków panamsko-amerykańskich, gdyż w decydującym stopniu mająca tu wyjściowe znaczenie podstawa prawna zależała od woli tych państw.

Daleki jestem od twierdzenia, iż bez wpływu pozostawała aktywność innych państw czy organizacji międzynarodowych. Uważam jednak, że była to rola uboczna, drugorzędna. Współcześnie należy brać pod uwagę wpływ społeczności międzynarodowej, gdyż żadne państwo nie jest w pełni samodzielne i przy podejmowaniu decyzji musi brać pod uwagę stanowiska i potencjalne reakcje innych. W wypadku mocarstwa światowego, szczególnie jego stosunków z państwem małym i przez niego zdominowanym, wpływ innych podmiotów stosunków międzynarodowych nie może być decydującym determinantem; stwierdzenie to już bezpośrednio odnosi się do stosunków panamsko-amerykańskich, tym bardziej że inne mocarstwa praktycznie nie angażowały się na rzecz którejkolwiek ze stron w rozwiązaniu problemów Kanału. Stosunki panamsko-amerykańskie nigdy nie osiągały takiego stanu, który zagrażałby pokojowi światowemu, a nadto Kanał Panamski zawsze spełniał swój podstawowy cel: otwartość dla żeglugi międzynarodowej.

Ułożenie poprawnych stosunków panamsko-amerykańskich było oczywiście ważnym elementem w stosunkach między USA a Ameryką Łacińską, szczególnie jeśli weźmiemy pod uwagę, iż chodziło w nich o zlikwidowanie semikolonialnej enklawy pochodzącej z czasów otwartej polityki ekspansji USA. Dlatego kolejne administracje Stanów Zjednoczonych traktowały stosunki z Panamą jako fragment ich polityki regionalnej. Musiały też być oceniane w kontekście skuteczności tej polityki. Zjawisk tych nie da się

oczywiście odizolować od ogólnych procesów przemian w Ameryce Łacińskiej. Trudno jednak dopatrywać się automatycznych zależności. Znaczenie bowiem stosunków panamsko-amerykańskich w polityce regionalnej USA oraz w stosunkach Stany Zjednoczone — Ameryka Łacińska zależało bezpośrednio od dwóch interesujących nas państw, a konkretnie od tego, czy obowiązujące od 1903 roku regulacje były akceptowane, czy też kwestionowane oraz czy towarzyszyły im propozycje nowych jakościowo rozwiązań.

Poczynione uwagi nie uzasadniają oczywiście niedoceniań przesłanek zewnętrznych w stosunkach między dwoma krajami, chodzi jedynie o zachowanie dużego stopnia względności przy ocenie tych zależności.

Zarówno w tytule pracy, jak i głównym jej nurcie zaakcentowałem pozycję Panamy. Uzasadnia to analizę faktów i zjawisk składających się na stosunki między tymi dwoma państwami. Nierównoprawny układ Hay — Bunau-Varilla wraz z towarzyszącą praktyką w stosowaniu jego postanowień oddziaływały stymulująco na dyplomację panamską. To przede wszystkim jej należy przypisać inicjatywy i dążenia — choć nie w każdym przypadku i nie wobec wszystkich szczegółowych rozwiązań — do zmiany podstaw stosunków z USA. Jest to szczególnie widoczne przy etapizacji i określaniu tendencji stosunków dwustronnych.

Analizowany okres, przyjęty dla celów badawczych, obejmuje siedemdziesiąt kilka lat, poczynając od 1903 roku — daty powstania i zawarcia układu Hay — Bunau-Varilla, a kończąc na wydarzeniach towarzyszących wejściu w życie traktatów Torrijos — Carter (1 października 1979). Zaistniała ponadto potrzeba poszerzenia go o lata poprzedzające powstanie Panamy jako niepodległego państwa. Ta część pracy ma jednak charakter wstępny (warunkiem podstawowym stosunków międzypaństwowych jest istnienie tych państw), choć konieczny, gdyż dążenie USA do budowy kanału międzyoceanicznego było jedną z przyczyn proklamowania i utrzymania niepodległości Panamy. Występują także — co jest ogromnie istotne — bezpośrednie związki pomiędzy niepodległością Panamy a zawarciem przez nią niekorzystnego i nierównoprawnego układu ze Stanami Zjednoczonymi. Tak rozległe określenie granic czasowych w jednej pracy spowodowało konieczność zrezygnowania ze szczegółowej penetracji historycznej mniej istotnych faktów i zjawisk. Trzeba jednak stwierdzić, że przyjęte cezurę lepiej odpowiadają określonym celom poznawczym: przedstawieniu ważnych, długofalowych tendencji, faz rozwojowych oraz przesłanek, które w efekcie determinowały jakościową zmianę podstaw stosunków między Panamą a Stanami Zjednoczonymi. Należy też dodać, że w piśmiennictwie polskim brak obszerniejszych opracowań naukowych na interesujący mnie temat.

Problemy Kanału Panamskiego w stosunkach panamsko-amerykańskich mogą być badane z punktu widzenia różnych dyscyplin naukowych. Praca jest ich analizą politologiczną, w polu badawczym zaś zwróciłem uwagę

głównie na sferę dyplomatyczną i prawnomiędzynarodową tej problematyki, gdyż mają one w moim przekonaniu znaczenie wyjściowe, podstawowe. Takie ujęcie analizowanego okresu umożliwia formułowanie wniosków o przemianach stosunków między Panamą a USA, ich głównych etapach, podstawowych różnicach interesów, określanych celach w różnych ich stadiach rozwojowych, a także przesłankach umożliwiających zawarcie konsensusu.

Wymienionym założeniom, uzasadniającym samo sformułowanie tematu i zakresu badawczego, odpowiada struktura wewnętrzna pracy. Rozdział pierwszy: *Stany Zjednoczone a niepodległość Panamy*, jest próbą analizy wielu czynników, które wpłynęły na proklamowanie niepodległości Panamy — zarazem historycznego początku stosunków międzypaństwowych z USA — pośród których idea budowy kanału międzyoceanicznego była ważnym, ale przecież nie jedynym powodem. Jak wspomniałem, rozdział ten ma charakter wstępny wobec zasadniczego nurtu pracy.

Rozdział drugi: *Prawno-polityczne i materialne podstawy zależności Panamy*, dotyczy postanowień konwencji o Kanale Przesmykowym wraz z okolicznościami jej podpisania i ratyfikowania oraz skutków tej konwencji ograniczającej wykonywanie władzy suwerennej Panamy na całym terytorium kraju. W bezpośrednim związku pozostaje też sam charakter Strefy Kanału jako kompleksu politycznego, wojskowego i gospodarczego Stanów Zjednoczonych oraz jej wewnętrzna organizacja.

Rozdział trzeci: *Stosunki panamsko-amerykańskie w latach 1904—1964 (od współpracy do konfliktu)*, to analiza kilku problemów charakterystycznych dla tego okresu, a dotyczących najważniejszych sfer stosunków dwustronnych. Dzięki ujęciu dynamicznemu możliwe jest zaobserwowanie nowych zjawisk i tendencji — od akceptowania i pełnego podporządkowania się dominacji Stanów Zjednoczonych poprzez częściowe modyfikacje układu z 1903 roku (przykładowo w dziedzinie prawa interwencji i gwarantowania niepodległości) po całkowitą negację podstaw tych stosunków i dążenia do ich całościowej zmiany. Analizowane tu zjawiska określają zarazem główne linie podziałów i różnicy interesów między stronami, a także — w sposób negatywny — pozwalają dostrzec przyszłe i możliwe do zaakceptowania przez obydwie strony podstawy tych stosunków. Rozdział ten ukazuje nadto zmieniającą się postawę rządów panamskich wobec umowy Hay — Bu nau-Varilla, stopniowany i zmieniający się w kolejnych latach merytoryczny zakres dyplomatycznych inicjatyw. Przyjęta cezura nie jest przypadkowa. Rok 1964 był rokiem największego kryzysu w stosunkach panamsko-amerykańskich, zażegnanym wspólną deklaracją (Chiari — Johnson) o gotowości do wynegocjowania nowego układu o Kanale Panamskim.

Dwa ostatnie rozdziały, *Ku nowym układom* oraz *Traktaty Torrijos — Carter*, dotyczą już najbliższego nam okresu: wieloletnich negocjacji zakończonych początkowo uzgadnianiem projektów trzech umów

z 1967 roku wraz z ich analizą, a także i późniejszych, nad umowami Torrijos — Carter. Wskazałem też istotne przesłanki ostatnich rokowań oraz dokonałem analizy umów Torrijos — Carter z 1977 roku, będących podstawą stosunków panamsko-amerykańskich.

Jest zrozumiałe, iż w badaniach nad stosunkami panamsko-amerykańskimi zasadnicze znaczenie mają teksty zawartych przez obydwie strony umów międzynarodowych, dlatego że podstawy tych stosunków mają postać aktów prawnomiędzynarodowych o Kanale Panamskim, przy czym w wypadku ostatnich z nich, traktatów Torrijos — Carter, teksty samych umów są dalece niewystarczające; są bowiem przysłowiovym wierzchołkiem góry lodowej. Pełne rozeznanie daje dopiero analiza towarzyszących tym umowom aneksów, porozumień, protokołów oraz instrumentów ratyfikacyjnych. Podobną rolę spełniają teksty ustaw (Panamy i Stanów Zjednoczonych) zawierających przepisy wykonawcze. Jeśli chodzi o źródła dyplomatyczne, to ich dostępność jest warunkowana okresem, którego dotyczą. W tym sensie — ze zrozumiałych powodów — najtrudniejsze są lata siedemdziesiąte. Dlatego też wykorzystałem również informacje prasowe lub pochodzące z publikacji nieoficjalnych (przykładowo, z panamskiego czasopisma dokumentacyjno-naukowego „Loteria” czy publikacji pamiętnikarskich). Bogate są natomiast materiały dokumentacyjne obydwu stron z okresu lat sześćdziesiątych — głównie dzięki udostępnieniu ich przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych Panamy (warto zwrócić uwagę na udostępnioną już w 1968 roku wielotomową dokumentację z lat 1964—1967). Miałem okazję korzystać z zasobów archiwum tego ministerstwa, a także biblioteki Uniwersytetu Panamskiego. Jeśli chodzi o źródła amerykańskie, to na uwagę zasługuje *Foreign Relations of the United States. Diplomatic Papers* (do lat 1956—1957, obowiązuje bowiem trzydziestoletni okres utajenia), a ponadto *American Foreign Relations. A Documentary Record* (wcześniej pod tytułem *Documents on American Foreign Relations*), *The Department of State Bulletin* oraz *Congressional Record*. Wykorzystałem także publikacje oficjalne mające charakter okolicznościowy (przykładowo, *Objectives of U.S. Foreign Policy in Latin America*. Department of States. Washington D. C. 1955 czy *Documentos Basicos de la Politica Exterior del Gobierno Revolucionario*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá 1971).

Analiza wykorzystanych materiałów pozwala potwierdzić przyjęte w pracy założenia oraz sformułowane wnioski.

Pośród publikacji naukowych związanych bezpośrednio z tematem szczególną grupę tworzą publikacje autorów panamskich. Jest to zrozumiałe, gdyż problemy Kanału Panamskiego należą w tym kraju do zasadniczych zagadnień i tam też tego typu publikacje są obfite. Przytoczę kilka ważniejszych: klasyczna już pozycja Harmondio Ariasa: *El Canal de Panamá. Un estudio en derecho internacional y diplomacia*; Th. H. King: *El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*; a także obszerna

ekspertyza *Informe que la comisión designada por la Universidad de Panamá para el estudio de los proyectos de tratados que negocia la República de Panamá con los Estados Unidos de América presenta al rector de la Universidad* czy wreszcie trzytomowe wydawnictwo J. Materno V.: *Tratados de Canal de Panamá*. Pośród ważnych i wykorzystanych prac amerykańskich na wyróżnienie zasługuje praca W. D. McCaina z lat trzydziestych *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos* czy powszechnie znana G. Macka: *La tierra dividida*; a ponadto N. J. Padelforda: *The Panama Canal in Peace and War*; D. N. Farnswortha, J. W. McKenneya: *U. S. — Panama Relations 1903—1978* oraz W. LaFeber: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*.

W niezbędnym tylko stopniu korzystałem z prasy — co wynika z wymogu wiarygodności — w przypadkach uzasadnionych brakiem lub niepełnością danych oficjalnych.

ROZDZIAŁ PIERWSZY

Stany Zjednoczone a niepodległość Panamy

Wybór drogi panamskiej

Idea budowy kanału międzyoceanicznego w Panamie ma wielowiekową tradycję¹. Bez wątpienia wojny niepodległościowe i powstanie nowych państw na większości obszarów kolonialnych Hiszpanii w Ameryce sprzyjało jej ożywieniu. W XIX stuleciu wiele osób prywatnych, towarzystw, a także i rządów interesowało się otwarciem nowego szlaku komunikacyjnego oraz podejmowało pierwsze kroki praktyczne. Rozpatrywano oczywiście propozycje dotyczące trasy kanału w Panamie².

Stany Zjednoczone bardzo szybko uznały nowo powstałe państwa³ amerykańskie oraz — w obliczu zagrożenia ze strony Świętego Przymierza (rekonkwista) — proklamowały doktrynę (1823), mającą w owym czasie obronny charakter. Z lat dwudziestych ubiegłego stulecia pochodzą też pierwsze dokumenty dyplomatyczne USA w sprawie budowy kanału międzyoceanicznego. Dzięki staraniom Antonio José Cañasa (przedstawiciela federacji Ameryki Centralnej w Waszyngtonie) doszło do wymiany not pomiędzy nim a sekretarzem stanu Henry Clayem (1825). Wówczas to Clay wyraził

¹ Już w 1524 roku Hernán Cortés pisał do Karola V, iż połączenie Atlantyku z Morzem Południowym (Pacyfikiem) „warte jest więcej niż konkwista Meksyku”, a w pięć lat później Alvaro de Saavedra nakreślił pierwszy plan budowy kanału w Panamie. Z początkiem XVII wieku Filip III poważnie rozpatrywał możliwości otwarcia tej drogi wodnej. Ostatecznie Hiszpanie porzucili takie projekty w obawie, iż ich posiadłości kolonialne staną się jeszcze większym obiektem ataków ze strony innych mocarstw kolonialnych i opłacanych przez nich korsarzy. W latach następnych wielokrotnie idea budowy odżywała; zabiegał o to między innymi Francisco de Miranda. Por. M. Lasso de la Vega: *El Canal de Panamá*. Madrid 1932, s. 5—7; O. Méndez P. *Antología del Canal 1914—1939*. Panamá [b.d.w.], s. 17; E. Castillero R.: *Historia de Panamá*. Panamá 1973, s. 57, 88.

² Por. G. Mack: *La tierra dividida*. Panamá 1978, s. 105—128.

³ W 1822 roku uznały Wielką Kolumbię, Meksyk, Argentynę i Chile, a w 1824 — Zjednoczone Prowincje Ameryki Centralnej. Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 100; R. Mroziewicz: *Dyplomacja USA wobec Ameryki Centralnej (1822—1850)*. Wrocław 1986, s. 22.

wielkie zainteresowanie Stanów Zjednoczonych projektem budowy kanału oraz polecił radcy handlowemu USA w Nikaragui uzyskanie bardziej szczegółowych informacji⁴.

Znacznie ciekawszym — bo pozwalającym na wyrobienie poglądu o stanowisku USA w sprawie kanału — dokumentem tamtych lat jest instrukcja sekretarza stanu Claya dla przedstawicieli Stanów Zjednoczonych mających udać się na Kongres w Panamie (1826)⁵. Na uwagę zasługuje ten fragment, który dotyczy statusu politycznego i handlowego przyszłej drogi wodnej. Czytamy między innymi, iż kanał

[...] interesowałby w większym lub mniejszym stopniu wszystkie kraje świata. Ale dla Ameryki w szczególności przyniosłoby to największe korzyści [...] z tym, że korzyści nie powinny przynależeć tylko jednemu państwu, ale wszystkim krajom kuli ziemskiej po stosownym udziale w kosztach lub opłatach za korzystanie z kanału.⁶

Rząd USA w owym czasie nie tylko nie miał sprecyzowanego poglądu na temat trasy przyszłego kanału⁷, ale też swoje zainteresowanie tym problemem wykazywał przede wszystkim ze względów konkurencyjnych. Dyplomatyczne przedsięwzięcia USA wynikały z obaw przed ewentualną dominacją jakiegoś mocarstwa europejskiego nad tym szlakiem komunikacyjnym⁸. Jak wynika z cytowanego dokumentu, dyplomacja USA opowiadała się za międzynarodową ochroną kanału, bez możliwości dominowania lub przejęcia go przez jedno państwo (czytaj: europejskie). Trzeba jednak dodać, że Stany Zjednoczone także nie zamierzały osiągnąć wyłączności. Stanowisko takie pozostawało w całkowitej zgodzie z ogłoszoną w 1823 roku doktryną

⁴ Por. H. Arias: *El Canal de Panamá. Un estudio en derecho ininternacional y diplomacia*. Panamá 1957, s. 27—28. Clay i Cañas podpisali również traktat (na 12 lat), który jednak nie regulował kwestii kanału. Por. R. Mroziewicz: *Dyplomacja USA...*, s. 27—29.

⁵ Kongres w Panamie, zorganizowany z inicjatywy Bolívara, odbył się jedynie z udziałem Wielkiej Kolumbii, Meksyku, Peru i federacji Ameryki Centralnej. Nie wystąpi swoich przedstawicieli Brazylia, Chile i Argentyna. Zaproszone na konferencję Stany Zjednoczone wyznaczyły po długiej debacie w Kongresie swoich przedstawicieli (Richarda Andersona i Johna Sergeanta), jednakże nie przybyli oni na czas i nie wzięli udziału w obradach. Por. *De un Congreso de indenpodencia a una reunion colonialista: Panamá 1826—1956*. Panamá [b.d.w.], s. 21—23.

⁶ *Instructions from Henry Clay, Secretary of State, to the United States Delegates to the Congress of Panama, May 18, 1826*. In: D. A. Rosemena: *Documentary Diplomatic History of the Panama Canal*. Panamá 1961, s. 21—22.

⁷ Trasę przyszłego kanału widziano w Meksyku albo w Ameryce Centralnej. Por. L. Pastusiak: *Dyplomacja Stanów Zjednoczonych XVIII—XIX wieku*. Warszawa 1978, s. 456.

⁸ Trafnie pisze Pablo M. Armuelles, iż tak długo, jak nie istniała możliwość rzeczywistego wybudowania kanału przez jakieś państwo europejskie, Stany Zjednoczone wykazywały umiarkowane (ograniczone w zasadzie do kroków dyplomatycznych) zainteresowanie tą drogą wodną. Por. P. M. Armuelles: *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1975, s. 24 (maszynopis powielony).

prezydenta Monroe, mającą przecież protekcyjny i obronny charakter dla półkuli zachodniej (bardziej, rzecz jasna, deklaratywy niż faktyczny)⁹. Ograniczone zainteresowanie budową kanału odpowiadało historycznemu rozwojowi USA. Stany Zjednoczone nie dotarły jeszcze do zachodniego wybrzeża (Pacyfiku) i nie widziały znaczenia kanału w komunikacji wewnętrznej między wschodem a zachodem¹⁰. Sytuacja zmieniła się dopiero w latach czterdziestych ubiegłego stulecia dzięki znacznemu przyrostowi terytorialnemu Stanów Zjednoczonych (51% terytorium Meksyku i Oregon) oraz gorączce złota w Kalifornii. Uświadomiono sobie wtedy konieczność posiadania szlaku komunikacyjnego w omawianym regionie, co bez wątpienia spowodowało dyplomatyczne ożywienie Waszyngtonu. Równie ważną przesłanką była ekspansja Wielkiej Brytanii¹¹. Brytyjczycy chronili szlaki komunikacyjne w Ameryce Środkowej oraz sami nosili się z zamiarem wybudowania kanału¹². Stany Zjednoczone, popierając ideę kanału otwartego dla wszystkich państw na zasadach równości, same — nawet gdyby tego pragnęły — nie były w stanie zapewnić sobie wówczas wyłączności kontrolowania go. Wynika to nie tylko z dokumentów dyplomatycznych, ale także z konkretnych przedsięwzięć. Charakterystycznym przykładem może być stosunek Waszyngtonu do proklamowania niepodległości przez dwie prowincje kolumbijskie: Panama i Veraguas, w 1840 roku¹³. Kiedy prowincje te, po proklamowaniu niepodległości, zabiegały o uznanie prawnomiędzynarodowe ich bytu państwowego (uczyniła to jedynie Kostaryka), Stany Zjednoczone zachowały się nad wyraz wstrzemięźliwie. Przedstawiciel nowo utworzonej Junty rządowej Panamy starał się, aby w Waszyngtonie uznano nowe państwo, jednak bezskutecznie. Co prawda, jak dowiadujemy się z instrukcji (z 18 maja 1842) pełniącego obowiązki sekretarza stanu Fletchera Webstera do *chargé d'affaires* USA w Bogocie Williama M. Blackforda, reprezentanta Panamy przyjęto z pełnym szacunkiem, a sprawie nadano odpowiedni bieg¹⁴. Brak jednak jakichkolwiek śladów poważnego

⁹ L. Pastusiak pisze: „Orędzie miało jednak stanowić swego rodzaju siłę moralną, a nie być symptomem polityki z pozycji siły. Amerykanie po prostu nie posiadali wówczas wystarczających środków.” Por. L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 327.

¹⁰ Por. J. Yau: *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid 1974, s. 39.

¹¹ Około 1830 roku Wielka Brytania ustanowiła protektorat nad Moskitią (Nikaragua), a w 1841 — zajęła San Juan del Norte (Greytown); zajęła także Belize i należące do Hondurasu Islas de Bahías oraz interweniowała w Salwadorze (1844). Por. L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 453; H. Arias: *El Canal...*, s. 47; *Dzieje Ameryki Łacińskiej*. T. 1. Red. T. Łepkowski. Warszawa 1977, s. 310—311.

¹² Już w 1828 roku dwaj kapitanowie brytyjskiej marynarki wojennej John A. Lloyd i Mauricio Falmarc przeprowadzili (za zgodą Bolívara) wstępne rozpoznanie Przesmyku Panamskiego.

¹³ Por. C. Arrocha G.: *Historia de la independencia de Panamá, sus antecedentes y sus causas 1821—1903*. Panamá 1975, s. 58—61.

¹⁴ Fletcher Webster, Acting Secretary of State, to William M. Blackford, United States Chargé d’Affaires at Bogota, May 18, 1842. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 25.

rozpatrywania tego wniosku, co wynikało — jak należy mniemać — z niechęci do angażowania się w konflikt lokalny, gdyż pozycja Stanów Zjednoczonych była wówczas jeszcze słaba, i to głównie w stosunku do najważniejszego konkurenta — Wielkiej Brytanii¹⁵. Jedyne, o co Stany Zjednoczone mogły skutecznie zabiegać, to o niedopuszczenie do uzyskania przez Wielką Brytanię prawa wyłącznej kontroli przyszłego szlaku komunikacyjnego. Wyraźnie wspominał o tym sekretarz stanu James Buchanan w nocy (z 23 czerwca 1845) do *chargé d'affaires* USA w Bogocie Benjamin Bidlacka. Czytamy w niej:

Jest dla nas ważne, by żaden inny kraj nie uzyskał wyłącznych przywilejów lub korzyści w związku z drogą komunikacyjną między dwoma oceanami [...]. Użycie waszego wpływu, o ile to będzie konieczne, na rząd Nowej Granady, by nie dopuścić do przyznania przywilejów innemu narodowi, które mogłyby okazać się szkodliwe dla Stanów Zjednoczonych.¹⁶

Sprzyjającą okolicznością dla dyplomacji amerykańskiej było to, że także rząd Nowej Granady prezydenta Tomasa Mosquery był zaniepokojony ekspansją brytyjską¹⁷ oraz że wcześniej już zabiegał o międzynarodowe uznanie neutralności Przesmyku Panamskiego (między innymi proponowano Francji, by ta z kolei doprowadziła do złożenia gwarancji neutralności przez Wielką Brytanię i Stany Zjednoczone). Prezydent Mosquera zaproponował Benjaminowi Bidlackowi podpisanie układu ze Stanami Zjednoczonymi, na mocy którego zliberalizowanoby handel pomiędzy dwoma krajami oraz osiągnięto by gwarantowanie przez USA neutralności Przesmyku Panamskiego, zapewniające swobodny tranzyt. Mosquera wspomina:

Pan Bidlack przyjął moją informację z zadowoleniem i zaskoczeniem, tak dalekie było to dla niego do osiągnięcia, iż nie posiadał pełnomocnictw do podpisania traktatu.¹⁸

Jak zauważa Gerstle Mack, Nowa Granada sama zaproponowała Stanom Zjednoczonym zniesienie restrykcyjnych cł na towary amerykańskie, o co USA zabiegały bezskutecznie od około dwudziestu lat¹⁹. Powód takiego zwrotu mógł być tylko jeden: uzyskanie amerykańskich gwarancji utrzymania neutralności Przesmyku Panamskiego. Zmiana stanowiska rządu kolumbijskiego była pełnym zaskoczeniem dla Waszyngtonu i pomimo iż Bidlack

¹⁵ Powód braku pozytywnej odpowiedzi USA uznania niepodległości Panamy podawany przez C. Arrocha G. wydaje się naiwny. Pisze on mianowicie, iż przyczyną była podróż prezydenta Johna Tylera (por. C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 70). Gdyby USA rzeczywiście były tym zainteresowane, podróż prezydenta po stanach Unii nie mogłaby stanowić przeszkody.

¹⁶ James Buchanan, *Secretary of State, to Benjamin A. Bidlack, United States Chargé d'Affaires at Bogota, June 23 1845*. In: D. A. Arosemana.: *Documentary...*, s. 29.

¹⁷ Por G. Mack: *La tierra...*, s. 126.

¹⁸ Cyt. za E. Lemaitre: *Panamá y su separación de Colombia*. Bogota 1972, s. 54.

¹⁹ G. Mack: *La tierra...*

domagał się instrukcji w tej sprawie, nigdy ich nie otrzymał. Przewidując jednak skutki układu z Nową Granadą, zdecydował się podpisać (12 grudnia 1846) z nowogranadyjskim ministrem spraw zagranicznych *Traktat ogólny o pokoju, przyjaźni, żegludze i handlu*²⁰.

Traktat podpisano na dwadzieścia lat, z tym że po upływie tego terminu wymagano jego wyraźnego wypowiedzenia przez jedną ze stron — oczywiście dla ewentualnego wygaśnięcia układu. Najdonioślejsze były postanowienia art. 35 pkt 1, na mocy których Stany Zjednoczone gwarantowały całkowitą neutralność Przesmyku Panamskiego

[...] w takim celu, by w żadnym czasie obowiązywania niniejszego układu nie był przerwany ani utrudniony wolny tranzyt z jednego do drugiego morza; i stosownie gwarantują [USA — J.I.] w ten sam sposób prawa suwerenności i własności, które Nowa Granada ma i posiada nad wspomnianym terytorium.²¹

W zamian (!) Nowa Granada przyznała USA prawo korzystania w Przesmyku Panamskim z jakiegokolwiek szlaku komunikacyjnego, który istniał w chwili podpisania traktatu, jak również z tego, który zostanie wybudowany w przyszłości.

Nowa Granada ratyfikowała *Traktat* już w maju następnego roku. W Stanach Zjednoczonych jednakże nie spieszono się (co dowodzi, iż jeszcze w 1847 roku nie traktowano tego problemu jako żywotnie ważnego dla interesów USA). W jakimś stopniu może to uzasadniać zaangażowanie się w wojnę z Meksykiem. Tym niemniej prezydent Polk przesłał *Traktat* do Senatu bez specjalnego poparcia, z wyraźnym zaznaczeniem, że „[...] radca handlowy Bidlack działał na własny rachunek, bez otrzymania instrukcji”²². Prezydent Mosquera, zaniepokojony tym stanem rzeczy, skierował do Waszyngtonu swego specjalnego wysłannika Pedro A. Herrana, by ten przeprowadził rozmowy z wpływowymi osobistościami w administracji i Senacie. Wkrótce po tym, w czerwcu 1848 roku, Senat wyraził zgodę na ratyfikację *Traktatu*²³.

Układ Mallarino — Bidlack był pierwszym w historii Stanów Zjednoczonych, który dotyczył komunikacji przez Przesmyk Panamski. Był też — jak trafnie zauważa Harmondio Arias — wyłomem w tradycyjnej polityce USA, właśnie dzięki postanowieniom w gwarantowaniu neutralności i suwerenności nad terytorium obcego państwa²⁴. Dzięki nim Stany

²⁰ Tamże; L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 457.

²¹ *Treaty of Peace, Amity, Navigation and Commerce between the United States and New Granada, signed at Bogota, December 12, 1846*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 37—38.

²² Cyt. za H. Arias: *El Canal...*, s. 35.

²³ G. Mack: *La tierra...*, s. 127.

²⁴ H. Arias: *El Canal...*, s. 34.

Zjednoczone mogły na dłuższą metę wpływać na losy Przesmyku, włącznie ze stosowaniem interwencji w Panamie (co uczyniły po raz pierwszy w dziesięć lat po podpisaniu układu). Jest to jednak ocena uwzględniająca historyczne skutki układu dla realizacji interesów USA wobec Ameryki Środkowej i ocena taka przeważa w literaturze²⁵. Wydaje się ona jednak niepełna, ponieważ pomija doraźne dążenie Bogoty do podpisania tego układu i najwyraźniej o wiele bardziej wykazywane zainteresowanie nim rządu Mosquery niż Stanów Zjednoczonych. Uzupełnienie to jest istotne w związku z koniecznym postawieniem pytania: Czy podpisanie i ratyfikowanie *Traktatu z Nową Granadą* oznaczało zmianę stanowiska Waszyngtonu wobec sprawy kanału międzyoceanicznego?

Wydaje się, że nie. *Traktat* ten podpisano z inicjatywy Bogoty, a w Waszyngtonie ociągano się z jego ratyfikacją. Dowodzi tego również stanowisko Polka, który pisał, iż celem układu

[...] jest zapewnienie wszystkim narodom wolnego i równego przejścia przez Przesmyk. Jeśli Stany Zjednoczone [...] powinny być pierwszymi w przedsięwzięciu takiej gwarancji [neutralności — J.I.], nie można wątpić, że analogiczne gwarancje będą przyznane [...] przez Wielką Brytanię i Francję [...]. Ponadto, taka gwarancja jest prawie konieczna dla wybudowania kolei lub kanału przez Przesmyk.²⁶

Nie było ponadto oczywistego przekonania, iż kanał mógłby być wybudowany w Nowej Granadzie. Bardzo poważnie skłaniano się ku Nikaragui i Meksykowi²⁷. Trafnie zatem ocenia Harmondio Arias, kiedy pisze:

Chociaż już dostrzegało się ambicje terytorialne, Stany Zjednoczone nie zdecydowały się osiągnąć jedynej i wyłącznej kontroli tak ważnej drogi tranzytowej.²⁸

²⁵ Por. przykładowo W. D. McCain: *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. Panamá 1978, s. 5. Do takiego sądu ogranicza się też V. Sáenz: *Nuestras vías interoceanicas*. Mexico 1957, s. 33—34. Zupełnie już przesadnie piszą dwaj autorzy kolumbijscy R. Galvis, D. Ortiz (*Los Estados Unidos y su robo de Panamá*. Bogota 1920, s. 3): „Stany Zjednoczone zaferowały Nowej Granadzie gwarantowanie trwałe suwerenności nad Przesmykiem Panamskim — czego nikt się naprawdę nie obawiał — w zamian za swobodny tranzyt przez Przesmyk handlowców i towarów z USA, bez płacenia jakichkolwiek opłat naszemu krajowi.”

²⁶ Cyt. za G. Mack: *La tierra...*, s. 127.

²⁷ W lutym 1850 roku przybył do Meksyku minister pełnomocny USA Robert Letcher z wyraźną instrukcją wynegocjowania układu w sprawie wybudowania linii kolejowej albo kanału przez Tehuantepec. Już w czerwcu tego roku podpisano stosowną umowę, którą jednak szybko zastąpiono (25 stycznia 1851) konwencją między Meksykiem a Stanami Zjednoczonymi w sprawie ochrony drogi komunikacyjnej przez Przesmyk Tehuantepec. Kongres meksykański jednak odrzucił tę umowę. Kolejny traktat podpisano 21 marca 1853 roku. Stany Zjednoczone zmierzały jednak do tego, aby im przyznać prawo korzystania z tranzytu poprzez wspomniany Przesmyk. Negocjacje toczyły się w czasie wojny domowej w Meksyku i zakończyły podpisaniem traktatu o tranzycie i handlu (McLane-Ocampo) 14 grudnia 1859 roku. Por. M Medina C.: *Historia de un latrocinio: el Canal de Panamá*. Mexico 1973, s. 23—28.

²⁸ H. Arias: *El canal...*, s. 37.

Nie ulega wątpliwości, że poza oczywistymi korzyściami politycznymi, wynikającymi z traktatu Mallarino — Bidlack, umożliwił on ekspansję gospodarczą. Już w 1848 roku minister Mallarino podpisał porozumienie z trzema obywatelami USA: W. H. Aspinwallem, H. Chaunceyem i J. Stephensem, w sprawie budowy i eksploatacji linii kolejowej w Panamie. Panama Railroad Company uzyskała prawa na 49 lat, a w 1867 roku prolongowano je na 99 lat w zamian za jednorazowe wypłacenie Kolumbii 1 mln dolarów i rentę roczną w wysokości 250. tys dolarów. W 1855 roku ukończono budowę 80 km linii kolejowej łączącej miasta Panama i Colón, pierwszej na półkuli zachodniej linii wschód — zachód. Odegrała ona bardzo istotną rolę w rozwoju Stanów Zjednoczonych. Tylko w 1853 roku, kiedy oddano do użytku 23-milowy jej odcinek, przewieziono 32 tys. pasażerów, a w latach 1856—1866 skorzystało z niej 400 tys. osób. Do 1904 roku, kiedy została kupiona i przejęta przez rząd Stanów Zjednoczonych, dywidendy spółki przekroczyły znacznie 37 mln dolarów²⁹.

Obecność Panama Railroad była znakomitą argumentem przemawiającym za słusznością traktatu Mallarino — Bidlack, jak też dawała materialne podstawy do licznych interwencji — zgodnie z przyznanym USA prawem. Bez wątpienia też otwarcie linii kolejowej spowodowało ożywienie w panamskich prowincjach Kolumbii i wzrost ich znaczenia dla całej gospodarki kolumbijskiej. Paul B. Ryan pisze:

Kiedy Amerykanie zaczęli przybywać do Colón w 1850 roku, Panama była prowincją bez znaczenia w ramach państwa kolumbijskiego. Rząd Bogoty utrzymywał oddziały wojskowe w Przesmyku, mianował funkcjonariuszy rządowych i pobierał podatki, ale w istocie było to wszystko, co robił [...]. Panamę oddzielały od Kolumbii niedostępne bagna i góry, w zasadzie nieprzejezdne, stąd komunikacja lądowa nie była możliwa i wszystkie oddziały kolumbijskie transportowano drogą morską.³⁰

W czasie budowy kolei kraj przesmykowy uzyskał autonomię, a później — po przekształceniu Kolumbii w państwo federalne — prawa stanu. Wszystko to razem utwierdzało elitę panamską w przekonaniu, iż położenie geograficzne jest istotnym elementem jej tożsamości i nadziei rozwojowych³¹.

Dyplomacja amerykańska zabiegała także usilnie o podpisanie traktatu z Wielką Brytanią. Rezygnując z dążenia do uzyskania wyłącznych praw budowy kanału, zamierzała powstrzymać w tym samym Zjednoczone

²⁹ D. McCullough: *El cruce entre dos mares*. Mexico 1979, s. 37—38; R. Galvis, D. Ortíz: *Los Estados Unidos...*, s. 6—7.

³⁰ P. B. Ryan: *La controversia del Canal de Panamá*. Mexico 1979, s. 22.

³¹ Por. R. J. Alfaro: *Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1953, s. 3—4.

Królestwo³². Prezydent Taylor poparł ideę kanału wolnego bez dominacji, licząc przy tym na mniej agresywną politykę Wielkiej Brytanii w Ameryce Centralnej. Rozmowy amerykańsko-brytyjskie, przeprowadzone najpierw w Londynie, a później w Waszyngtonie, uwieńczone zostały podpisaniem układu między sekretarzem stanu Claytonem a posłem brytyjskim Bulwerem 19 kwietnia 1850 roku. Podpisano go co prawda w związku z ewentualnością budowy kanału w Nikaragui, ale wiele jego postanowień dotyczyło całej Ameryki Centralnej. W art. I traktatu czytamy:

Rządy Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii uroczyście deklarują, że żadne z nich nie uzyska lub nie będzie utrzymywało wyłącznie dla siebie jakiegokolwiek wyłącznej kontroli nad wspomnianym kanałem morskim; zgadzają się, że żadne z nich nie będzie wznosiło lub utrzymywało jakichkolwiek fortyfikacji [...] lub okupywało, fortyfikowało, kolonizowało, przyjmowało lub wykonywało jakiegokolwiek panowania w Nikaragui, Kostaryce, wybrzeżu Moskitów czy jakiegokolwiek części Ameryki Centralnej [...].³³

Zakazywano nadto zawiązywania sojuszu z jakimkolwiek państwem czy społecznością w celu zajmowania, fortyfikowania lub kolonizowania Ameryki Centralnej. Zagwarantowano także neutralność kanału oraz uregulowano kwestię dotyczącą korzystania z niego przez okręty USA i Wielkiej Brytanii w czasie wojny (art. 2, 5). Postanowienia tego traktatu miały być też ogólną zasadą odnoszącą się do jakiegokolwiek innego szlaku komunikacyjnego, kolejowego lub wodnego, przebiegającego przez Tehuantepec lub Panamę, czy też łączącego północ z południem.

Senat amerykański bardzo szybko wyraził zgodę na ratyfikację układu, ale wywołał on wiele emocji i sprzeciw zarówno wśród senatorów, jak i w opinii publicznej. Uważano go bowiem za regres w stosunku do doktryny Monroe i usankcjonowanie ekspansji brytyjskiej. Charakterystyczna może tu być wypowiedź senatora Stephena Douglasa, który stwierdził:

Możecie zawierać takie traktaty, jakie wam się podoba, by założyć kajdany na kresach tej gigantycznej republiki [USA — J. I.], ale ona je zerwie pewnego dnia, by kontynuować swoją drogę aż do celu, którego ja nie odważę się przepowiadać.³⁴

Układ ten nigdy nie był popularny w USA, traktowano go jako przeszkodę — w latach następnych — w uzyskaniu wyłącznego prawa budowy

³² W 1849 roku przedstawiciel USA Elijak Hise podpisał korzystne dla Stanów Zjednoczonych układy z Gwatemalą, Nikaraguą i Hondurasem, które jednak prezydent Taylor odrzucił (nie skierował ich do Senatu) w obawie przed pogorszeniem stosunków z Wielką Brytanią, a sam Hise został odwołany. Por. L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 458—459; R. Mroziewicz: *Dyplomacja...*, s. 152—153.

³³ Por. *The Clayton-Bulwer Treaty between the United States and Great Britain, signed at Washington, April 19, 1850. In: D. A. Arosemena: Documentary...*, s. 41—42.

³⁴ Cyt. za E. Lemaitre: *Panamá...*, s. 67.

kanahu. Wielokrotnie też podejmowano próby jego zmiany czy unieważnienia. Faktycznie jednak przetrwał aż do 1901 roku.

Traktat Clayton — Bulwer miał do spełnienia dwa cele. Po pierwsze, ustalał zasady dotyczące przyszłego kanału międzyoceanicznego (zakaz wyłączności jednej ze stron oraz neutralizacja) i to nie tylko w odniesieniu do kanału w Nikaragui czy innej części Ameryki Centralnej, ale także w odniesieniu do jakiegokolwiek innej drogi morskiej lub kolei przez przesmyki łączące Pacyfik z Atlantykiem (art. VIII). W tym kontekście wychodził naprzeciw interesom dwóch stron, choć w większym stopniu Wielkiej Brytanii, ponieważ cztery lata wcześniej USA podpisały wspomniane już układ z Kolumbią, a w 1849 roku — układy z Nikaraguą, Hondurasem i Gwatemalą (które, choć z winy USA nie weszły w życie, to jednak ewentualność ich zawarcia — wobec wyraźnego zainteresowania rządów tych państw środkowoamerykańskich — były swoistym środkiem nacisku na dyplomację brytyjską).

Po drugie, traktat miał określać granicę wpływów stron w Ameryce Centralnej, co przede wszystkim sprowadzało się do powstrzymywania agresywnej polityki Wielkiej Brytanii w regionie. W tej jednak materii był nieprecyzyjny. Od razu zrodziły się wątpliwości, czy ma on zastosowanie do Hondurasu Brytyjskiego (Belize), choć nie były jedynymi. W interpretacji amerykańskiej³⁵ Brytyjczycy powinni byli się wycofać z Ruatan oraz z innych wysp przylegających do Hondurasu (między Sibun a Sarstoon), status zaś Belize powinien być limitowany wyłącznie postanowieniami umów brytyjsko-hispańskich z 1783 i 1786 roku. Waszyngton oczekiwał również wygaśnięcia protektoratu nad królestwem Mosquito (w Nikaragui). Z kolei Brytyjczycy uważali³⁶, iż układ Clayton — Bulwer dotyczy przyszłej dominacji, nie zaś istniejącej w chwili podpisywania układu, ponieważ oznaczałoby to wycofanie się także z innych państw. W tej sytuacji strony wszczęły negocjacje zakończone podpisaniem 17 października 1856 roku układu uzupełniającego (Dallas — Clarendon), który jednak wobec sprzeciwu USA nie wszedł w życie. Ponowną próbę zmiany traktatu podjęto w 1881 roku; chodziło o regulację zasady użycia sił zbrojnych w Ameryce Centralnej. Tym razem jednak Wielka Brytania nie zgodziła się na ratyfikację układu³⁷.

³⁵ Por. *American Interpretation of the Clayton—Bulwer Treaty* (James Buchanan to Lord Clarendon) London, September 11, 1855. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 63—64.

³⁶ *British Interpretation of the Clayton—Bulwer Treaty* (The Earl of Clarendon to James Buchanan) London, September 28, 1855. Tamże, s. 67—68.

³⁷ Por. L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 462—463; *American desire to revise the Clayton—Bulwer Treaty* (James G. Blaine to James Russell Lowell) Washington, November 19, 1881. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 93—95; *Refusal of Great Britain to alter the Clayton—Bulwer Treaty* (Lord Granvill to Lionel S. S. West: London, January 7, 1882). Tamże, s. 99—101. Na temat traktatu Clayton—Bulwer także R. Mroziewicz: *Dyplomacja...*, s. 161—164.

Traktat Clayton — Bulwer przetrwał aż do 1901 roku i mimo jego niepopularności należy stwierdzić, że odegrał niezwykle pozytywną rolę w prawnomiędzynarodowej regulacji przyszłego kanału międzyoceanicznego, a w szczególności jego neutralizacji, otwartości dla wszystkich, zakazu budowania fortyfikacji i poddania go kontroli międzynarodowej. Stanowił również w owych czasach ważne ujęcie samej kwestii neutralności³⁸.

W drugiej połowie ubiegłego stulecia, a w szczególności po zakończeniu wojny domowej w USA, obserwujemy stopniowe odchodzenie dyplomacji Waszyngtonu od dotychczasowego stanowiska wobec regulacji prawnej przyszłego kanału. W 1869 i 1870 roku Stany Zjednoczone podpisały układ z Kolumbią. Pierwszy został jednak odrzucony przez Senat kolumbijski, a drugi — przez USA. W 1867 roku podpisano traktat z Nikaragwą (Dickinson — Ayón), ratyfikowany w następnym roku. Stany Zjednoczone uznały w nim neutralność przyszłego kanału, bez jednoczesnego zapewnienia sobie uprzywilejowanej pozycji w tranzycie. Pozostawało to wszakże w zgodzie z układem Clayton — Bulwer, chociaż rozwiązanie to krępowało już coraz wyraźniej uświadamiane przyszłe interesy amerykańskie. Dlatego też traktat ten obowiązywał co prawda aż do 1916 roku (kiedy zastąpiono go traktatem Bryan — Chamorro), ale nie podjęto kroków w celu wykonania jego postanowień. Innym przykładem niechętnego angażowania się w budowę kanału na warunkach układu Clayton — Bulwer może być nieudzielenie przez Kongres pomocy spółce amerykańskiej — Tymczasowemu Towarzystwu Kanału Międzyoceanicznego (przemianowanemu następnie na Towarzystwo Nikaraguańskie Kanału Morskiego), które w 1879 roku uzyskało od rządu Nikaragui koncesję i rozpoczęło nawet pierwsze roboty budowlane. Jednak bez pomocy państwowej — zbankrutowało³⁹.

Równoległe z dużą uwagą i niepokojem śledzono wysiłki państw europejskich, głównie Francuzów, zmierzające do budowy kanału. W 1875 roku Ferdynand de Lesseps — twórca Kanału Sueskiego — w czasie Konferencji zorganizowanej przez Paryskie Towarzystwo Geograficzne, przedstawił projekt budowy kanału w Panamie. Rezultatem tego było skierowanie do Panamy dwóch ekspedycji badawczych⁴⁰. W sumie sporządzono jedenaście projektów budowy kanału oraz — co jest nie mniej ważne — kierujący ekspedycjami

³⁸ H. Arias: *El Canal...*, s. 52.

³⁹ Por. M. Medina C.: *Historia de un latrocinio...*, s. 29; G. Mack: *La tierra...*, s. 200—201; L. Pastusiak: *Dyplomacja...*, s. 616—617.

⁴⁰ Lucien Bonaparte Wyse, stojący na czele tych ekspedycji, był zdecydowanym zwolennikiem budowy kanału w Panamie. Uzasadniał to sprzyjającymi warunkami, a przede wszystkim możliwością skonstruowania kanału na poziomie morza i to w krótkim czasie, używając niewielkiej ilości ziemi, którą należałoby przemieścić; istnieniem dobrych portów u ujść kanału; dobrym usytuowaniem dla rozwijania handlu międzynarodowego. Por. L. N. Bonaparte Wyse: *El Canal de Panamá*. Panamá 1959, s. 165.

Lucien Bonaparte Wyse podpisał 20 marca 1878 roku z kolumbijskim ministrem spraw zagranicznych generałem Salgarem umowę o przyznaniu Towarzystwu Kanału Międzyoceanicznego prawa budowy i eksploatacji kanału w Panamie⁴¹. W rok później, 15 maja, rozpoczął w Paryżu obrady słynny Kongres Międzynarodowy Studiów nad Kanałem Międzyoceanicznym. Rozpatrywano wiele projektów⁴² i zdecydowano się — dzięki wyraźnej namowie samego Lessepsa — poprzeć projekt budowy kanału na poziomie morza w Panamie.

Umowa z Kolumbią wymagała, by dla jej realizacji powołano specjalne towarzystwo. W tym właśnie celu Lesseps założył spółkę akcyjną — Kompanię Powszechną Panamskiego Kanału Międzyoceanicznego (la Campagne Universelle du Canal Interocéanique de Panama), która wykupiła koncesję od Towarzystwa Kanału Międzyoceanicznego. W celu zgromadzenia potrzebnych funduszy, Lesseps odwiedził także Stany Zjednoczone; zabiegał o względy zarówno biznesu, jak i administracji. Na kampanię reklamową w USA (za pośrednictwem utworzonego tzw. komitetu amerykańskiego kierowanego przez byłego sekretarza marynarki R. W. Thompsona) wydano sporo pieniędzy akcjonariuszy. Nie przyniosło to jednak spodziewanych rezultatów. Sprzedaż akcji Kompanii nie cieszyła się w USA dużym powodzeniem, natomiast wiele przedsiębiorstw amerykańskich zainteresowało się podjęciem robót inwestycyjnych — jako podwykonawcy. Zaangażowane przez Kompanię, osiągnęły niewspółmierne zyski. Ponadto za 20 mln dolarów Kompania wykupiła część akcji Panama Railroad (co trzykrotnie przewyższało wartość całej spółki). Rozrzutność Kompanii była jedną z przyczyn jej bankructwa⁴³.

Losy Kompanii francuskiej nie mają większego znaczenia w tej pracy. Wiadomo, iż przedsięwzięcie nie powiodło się. Spółka zbankrutowała (zarówno z powodu wspomnianej rozrzutności w wydatkowaniu pieniędzy akcjonariuszy, jak i błędnego projektu budowy kanału), a epilog znalazł swe miejsce w sądzie („afery panamska”). Ten wątek w historii Kanału Panamskiego zasługuje jednak na krótką wzmiankę, ponieważ przy tej okazji Stany Zjednoczone całkowicie zmieniły swój stosunek do problemu kanału.

⁴¹ Por. D. McCullough: *El cruce...*, s. 64—65, 77—78; G. Mack: *La tierra...*, s. 270—272; *Contract Salgar—Wyse (Excavation in Panama Canal by the French) May 18, 1878*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 71—82.

⁴² Podczas kongresu przedstawiono dziesięć projektów kanału: 1) Tehuantepec (Meksyk) o długości 280 km; 2) Rivas (Nikaragua i Kostaryka) o długości 292 km; 3) Panama przez rzekę Chagres o długości 72 km; 4) Panama od zatoki Limon o długości 73 km; 5) Panama z budową sztucznego jeziora, o długości 72 km; 6) Darién (Panama) o długości 125 km; 7) San Blas (Panama) o długości 53 km; 8) Darién (Panama) rzeką Arato o długości 235 km; 9) Choco o długości 210 km; 10) Choco od Urabá do zatoki Chirichiri o długości 290 km. Por. R. D. Carles: *Historia del Canal de Panamá*. Panamá 1973 s. 11.

⁴³ Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 286—288; D. McCullough: *El cruce...*, s. 135.

W Stanach Zjednoczonych nie tylko akcje Kompanii Powszechnej nie cieszyły się powodzeniem. Na działalność Francuzów niechętnie patrzyła zarówno administracja, jak i niektórzy członkowie Kongresu. Już wkrótce po zakończeniu Kongresu w Paryżu senator Burnside złożył projekt rezolucji, zdecydowanie negatywnej w swej wymowie dla projektów budowy kanału przez jakiekolwiek mocarstwo europejskie. Charakterystyczne, że powołano się przy tym na doktrynę Monroe. Znacznie bardziej jednoznaczne było wystąpienie reprezentanta Crapo, który określił budowę kanału przez państwo europejskie jako wrogie dla USA, naruszające ducha i literę doktryny Monroe⁴⁴. Przebywający w Stanach Zjednoczonych Lesseps nie miał zatem łatwego zadania. Spotkał się co prawda z sekretarzem stanu Evertsem i prezydentem Hayesem, ale został przyjęty chłodno. Wkrótce zaś po tych spotkaniach (8 marca 1880) prezydent Hayes wystosował swe słynne orędzie do Senatu, w którym czytamy między innymi:

Polityka tego kraju polega na posiadaniu kanału pod kontrolą rządu amerykańskiego. Stany Zjednoczone nie mogą pozwolić sobie na cedowanie tej wyłączności jakiegokolwiek mocarstwu europejskiemu [...]. Kanał Międzyoceaniczny [...] zmieniłby zasadniczo stosunki geograficzne między brzegami Atlantyku i Pacyfiku Stanów Zjednoczonych a resztą świata. Nasz interes (handlowy) w tym przedsięwzięciu jest większy niż innych krajów.⁴⁵

Stanowisko Hayesa było zatem zdecydowanym zwrotem w podejściu do kanału w Ameryce Środkowej. Na razie jednak deklaratywnym, nie popartym żadnym działaniem mającym na celu zapewnienie sobie wyłączności. Można wymienić kilka przyczyn takiego stanu rzeczy.

Po pierwsze, Kompania Powszechna była spółką prywatną, a zatem nie można jej było — przynajmniej oficjalnie — traktować jako przedsięwzięcia państwa obcego, tym bardziej że traktat Clayton — Bulwer stanowił wyraźnie o ewentualnym popieraniu wysiłków prywatnych inwestorów w celu otwarcia kanału. W tym kontekście hamująco musiała podziałać deklaracja rządu francuskiego, iż nie zamierza udzielać jakiegokolwiek poparcia Kompanii Powszechnej. Nadto, w samej umowie Salgar — Wyse wyraźnie wykluczono możliwość sprzedaży koncesji obcemu państwu.

Po drugie, w Stanach Zjednoczonych nie wybrano jeszcze zdecydowanie miejsca przyszłego kanału, a jeśli istniały jakieś preferencje, to wobec Nikaragui, a nie Panamy, tym bardziej że USA zawarły już umowę z rządem Nikaragui (Dickinson — Ayón). Była ona pewną gwarancją i stanowiła potencjalną możliwość przystąpienia do prac.

Po trzecie, sceptycznie oceniano możliwość realizacji projektu Kompanii Powszechnej — budowy kanału w Panamie na poziomie morza.

⁴⁴ Por. D. Perkins: *The Monroe Doctrine 1867—1907*. Baltimore 1937, s. 71, 78.

⁴⁵ Cyt. za tamże, s. 75—76.

Stanowisko Hayesa nie było aktem incydentalnym czy wyjątkowym. Oznaczało zwrot polityczny o trwałym charakterze, choć trzeba zaznaczyć, że późniejsze administracje — głównie Clevelanda — nie przywiązywały takiego znaczenia do sprawy kanału. Wkrótce po wspomnianym orędiu prezydenta obie izby Kongresu uchwaliły rezolucję wzywającą administrację do podjęcia starań w celu unieważnienia traktatu Clayton—Bulwer. Należy także wspomnieć o reakcji USA na inicjatywę Kolumbii (1881) zmierzającą do proklamowania przez mocarstwa europejskie deklaracji o neutralności Przesmyku Panamskiego. Sekretarz stanu Blaine wystosował notę do rządów państw europejskich, dowodząc w niej, iż takie gwarancje są całkowicie zbędne:

Podczas jakiegokolwiek wojny, w której Stany Zjednoczone byłyby stroną zainteresowaną, przejście przez Kanał Panamski okrętów wojennych narodu wrogiego nie byłoby bardziej dopuszczalne, niż korzystanie przez siły wojskowe narodu wrogiego z linii kolejowej Stanów Zjednoczonych łączącej Atlantyk z Pacyfikiem [...]. Stany Zjednoczone będą obstawać przy swoim prawie zastosowania środków zapobiegawczych potrzebnych w przypadku, gdyby tranzyt przez Przesmyk był w jakiegokolwiek formie użyty przeciwko ich interesom na ziemi i morzu.[...] Jakikolwiek zamiar zastąpienia tej gwarancji [neutralności — J. I.] porozumieniem między mocarstwami europejskimi [...] byłby podobny do porozumienia przeciwko Stanom Zjednoczonym.⁴⁶

Blaine zastrzegł się przy tym, iż treść jego noty nie oznacza nawrotu do doktryny Monroe ani też nowej interpretacji układu Clayton — Bulwer. W istocie jednak nie było to nic innego. W swej wymowie oznaczało to ewentualne zablokowanie kanału (i istniejącej linii kolejowej w Panamie) w stosunku do państw wrogich Stanom Zjednoczonym. Było to również pogwałcenie układu Clayton — Bulwer, ponieważ w art. VI i VII wyraźnie postanowiono o zaproszeniu innych państw do złożenia gwarancji neutralności oraz o udzieleniu pomocy osobie lub kompanii, która pierwsza rozpocznie budowę kanału.

Na przełomie XIX i XX wieku Stany Zjednoczone osiągnęły taki poziom rozwoju gospodarczego, że otwarcie kanału stało się nie tylko pilną potrzebą wewnętrzną, ale wręcz warunkowało dalszą ekspansję w Ameryce Łacińskiej i Azji. Aneksja Hawajów, polityka „otwartych drzwi” wobec Chin, rozwój handlu z Japonią dowodziły, iż stopniowo przełamywał się amerykański izolacjonizm na rzecz coraz liczniejszych powiązań gospodarczych i politycznych z krajami spoza zachodniej półkuli. Towarzyszyły temu ambicje wojskowe rozbudowy marynarki wojennej, umożliwiającej dalszą ekspansję i świadczącej o potęgze państwa. Nie bez znaczenia były modne wówczas teorie polityczne. W 1890 roku wykładowca Kolegium Marynarki Wojennej

⁴⁶ Cyt. za H. Arias: *El Canal...*, s. 65

w Newport admirał Alfred T. Mahan, bliski przyjaciel późniejszego prezydenta Theodora Roosevelta, wydał swą słynną pracę *Influence of Sea Power upon History*.

Dojrzewało także przekonanie, że dla powodzenia realizacji skomplikowanego przedsięwzięcia, jakim było wybudowanie kanału, niezbędne jest całkowite przejęcie tego zadania przez rząd. Krach prywatnych towarzystw: francuskiego w Panamie i amerykańskiego w Nikaragui, wyraźnie za tym przemawiał. Dlatego Kongres uchwalił (2 marca 1895) ustawę zalecającą prezydentowi powołanie komisji ekspertów, którzy przestudiują trasę przyszłego kanału i oszacują koszty budowy⁴⁷. Także i późniejsze inicjatywy — zarówno w Senacie, jak i Izbie Reprezentantów — podejmowano w tym duchu.

W dwa lata później (marzec 1897) prezydent McKinley powołał komisję ekspertów na czele z admirałem Johnem G. Walkerem (tzw. pierwsza komisja Walkera)⁴⁸. Na początku 1899 roku komisja ta przedstawiła raport, w którym zarekomendowano Nikaraguę jako miejsce budowy kanału. Do zwolenników tej koncepcji należał również w owym czasie Theodore Roosevelt, który — jako pomocnik sekretarza marynarki w pierwszej administracji McKinleya — wykazywał szczególne zainteresowanie rozbudową potęgi morskiej USA. Sprzyjająca atmosfera panowała także w Kongresie. Od lat orędownikiem trasy w Nikaragui był przewodniczący komisji kanałów międzyoceanicznych senator John T. Morgan, w Izbie Reprezentantów zaś — Peters Hepburn. Jeszcze przed zakończeniem prac komisji Walkera Morgan zgłosił projekt ustawy o wykupieniu przez rząd od Maritime Canal Company koncesji na budowę kanału w Nikaragui; projekt uzyskał aprobatę Senatu. W Izbie został jednak zablokowany przez Hepburna, który sam pragnął uchodzić za inicjatora tej ustawy. Izba uzależniała przegłosowanie projektu od spełnienia kilku warunków, w tym uregulowania kwestii wyłączności i prawa obrony przyszłego kanału, co wymagało zawarcia nowego układu z Wielką Brytanią. Zaproponowała też powołanie nowej komisji ekspertów, stwarzając tym samym pewne szanse dla trasy w Panamie⁴⁹. Ten ostatni warunek był najprostszy do spełnienia; 3 marca 1899 roku Kongres uchwalił ponownie ustawę o konieczności powołania nowej komisji ekspertów⁵⁰. Nie było to przypadkowe, ponieważ utworzona w miejsce Kompanii Powszechnej francuska Kompania Nowa, bliska bankructwa, zanim zaproponowała prezydentowi McKinleyowi wykupienie swoich praw i majątku, poczyniła pewne kroki zmierzające do uzyskania poparcia dla swoich planów w Stanach

⁴⁷ M. Medina C.: *Historia de un latrocinio...*, s. 38.

⁴⁸ I. J. Klette: *From Atlantic to Pacific*. New York—Evanston 1967, s. 10.

⁴⁹ D. McCullough: *El cruce...*, s. 301.

⁵⁰ J. i M. Biesanz: *The People of Panama*. New York 1955, s. 43.

Zjednoczonych. W 1896 roku mianowano generalnym radcą prawnym Kompanii dyrektora Panama Railroad Williama N. Cromwella. Wybór tego człowieka nie był przypadkowy, należał bowiem do znanych i wpływowych prawników amerykańskich. Od razu wszczął on działania, aby pozyskać znane osobistości i przychylność opinii publicznej dla inicjatywy budowy kanału w Panamie. W podobny sposób z historią Kanału Panamskiego związany jest Philipe Bunau-Varilla, który jako młody inżynier został dyrektorem wykonawczym Kompanii Powszechnej, a po jej rozwiązaniu zabiegał aktywnie w Paryżu i Waszyngtonie o zakończenie prac w Panamie. W licznych podróżach po Stanach Zjednoczonych wykorzystywał każdą okazję, by zdobyć zwolenników dla swojej idei. Publikował, wygłaszał odczyty, utrzymywał kontakty towarzyskie z każdym, kto mógł mieć wpływ na podjęcie oczekiwanej decyzji. Dzięki przyjaźni z Johnem Bigelowem, byłym ministrem pełnomocnym USA w Paryżu, dotarł do sekretarza stanu Haya i prezydenta McKinleya. Zarówno Cromwell, jak i Bunau-Varilla nie szczędzili energii i pieniędzy, by zablokować wybór Nikaragui⁵¹.

Ogłoszenie pierwszego raportu komisji Walkera poprzedziły wydania, które w bezpośredni sposób przyspieszyły decyzje o budowie kanału. Wojna amerykańsko-hiszpańska z 1898 roku dostarczyła przekonujących argumentów na rzecz dużej roli floty wojennej, a przy tej okazji koniecznego kontrolowania szlaków komunikacyjnych (przykładowa była bez mała podróż krążownika „Oregon”, który po wypłynięciu z San Francisco potrzebował aż 67 dni, by dołączyć do kampanii kubańskiej). Dzięki tej wojnie Stany Zjednoczone uzyskały nowe, strategicznie ważne obszary: Kubę, Puerto Rico oraz w Azji Filipiny i Guam. Posiadanie kanału w Ameryce Środkowej miałoby walor dodatkowy: kontrolowanie regionu basenu Morza Karaibskiego⁵².

Owe nowe okoliczności nie kończyły, rzecz jasna, dyskusji nad wyborem najdogodniejszej trasy przyszłego kanału. Chodziło bowiem nie tylko o optymalne warunki techniczne, ale także — co było nie mniej ważne — o uzyskanie korzystnych warunków polityczno-prawnych. Poza tym nie można pominąć podziałów w łonie samej elity władzy, a przede wszystkim — konkurencji między zwolennikami kanału w Nikaragui a optującymi za Panamą.

⁵¹ G. Mack: *La tierra...*, s. 414; J. Rivera: R., M. Díaz E.: *Historia auténtica de la escandalosa negociación del tratado del Canal de Panamá*. Panamá 1930, s. III—IV.

⁵² J. N. Cortada i J. W. Cortada (autorzy pracy *US Foreign Policy in the Caribbean, Cuba and Central America*. Praeger Publishers 1985) wręcz stwierdzają (s. 41), iż geneza koncentracji USA w basenie Morza Karaibskiego sprowadza się do zwycięskiej wojny z Hiszpanią i zajęcia dwóch wysp: Kuby i Puerto Rico. Trzeba jednak dodać, że dla sprawy kanału fakty te miały duże znaczenie, aczkolwiek nie pierwotne. Przekonanie o konieczności budowy kanału już istniało i to traktujące tę inwestycję jako możliwą tylko pod wyłączną kontrolą rządu. Stąd też, nie umniejszając w niczym znaczenia tych faktów, należy je jednak traktować jako dodatkowe argumenty, mające wpływ na przyspieszenie wysiłków, nie zaś — jako siłę sprawczą.

Zgodnie zatem z rekomendacją Izby Reprezentantów prezydent ponownie powołał komisję ekspertów z admirałem Walkerem na czele. Jej prace trwały dwa lata. Tym razem zajęła się ona dokładniej przestudiowaniem możliwości budowy kanału w Panamie. Ogłosiła dwa raporty: pierwszy w 1900 roku i bardziej szczegółowy w rok później. I tym razem opowiedziała się za trasą w Nikaragui. Przemawiały za tym warunki klimatyczne, zdrowotne, koszty budowy oraz większe możliwości uzyskania koncesji. Dostrzeżono jednocześnie wiele zalet trasy kanału w Panamie (porty końcowe, mniejszy koszt budowy, krótsza trasa). Na krótko zresztą przed ogłoszeniem raportu (16 grudnia) Kompania Nowa oszacowała swoje aktywa na sumę 104 mln dolarów, co bez wątpienia wpłynęło na stanowisko Komisji, gdy tymczasem w raporcie określono granicę opłacalności kanału w Panamie przy kosztach uzyskania koncesji nie wyższych niż 40 mln dolarów. Lektura tego dokumentu pozwalała wyciągnąć wniosek, że gdyby Kompania Nowa zdecydowała się odsprzedać swoje dobra za taką sumę, Komisja byłaby skłonna poprzeć trasę panamską⁵³. Oczywiście, takie stanowisko, aczkolwiek optujące za Nikaraguą, dawało jednak szansę zwolennikom budowy w Panamie. Tak też się stało. Dzięki staraniom Bunau-Varilli Kompania Nowa zgodziła się odsprzedać majątek za 40 mln dolarów. Na wieść o tym w styczniu 1902 roku komisja Walkera ogłosiła raport dodatkowy, w którym już wyraźnie poparła budowę kanału w Panamie⁵⁴. Był to moment przełomowy, choć to dorozumiane uzgodnienie nie miało żadnego znaczenia formalnego, gdyż ewentualna sprzedaż koncesji i majątku Kompanii Nowej mogła nastąpić tylko na podstawie odrębnej umowy między USA i Kolumbią.

Równolegle Hay zainicjował rozmowy z Wielką Brytanią w sprawie zrewidowania traktatu Clayton — Bulwer. Wielka Brytania, licząc na ustępstw w sprawie delimitacji granicy między Kanadą i Alaską, zgodziła się na propozycje amerykańskie. 5 lutego 1900 roku Hay i ambasador brytyjski sir Julian Pauncefote podpisali porozumienie, na mocy którego Stany Zjednoczone miały wyłączne prawo zbudowania i administrowania kanału. Utrzymano jednak zakaz wznoszenia wokół niego umocnień. Zarówno Hay, jak prezydent McKinley uważali to za wielki sukces. W Senacie skrytykowano zarówno klauzulę o zakazie fortyfikacji, jak i o traktowaniu transportu sił amerykańskich w sposób równy z innymi państwami. W rezultacie Senat dołączył do traktatu kilka poprawek, na które nie wyraziła zgody Wielka Brytania. Negocjacje rozpoczęły się zatem od początku. W decydującą fazę weszły już w okresie prezydentury Theodora Roosevelta (od 14 września 1901 roku, po

⁵³ Por. *Report of the Isthmian Canal Commission, to the President of the United States: Washington, December 16, 1901*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 137—141.

⁵⁴ D. McCullough: *El cruce...*, s. 302, 333; I. Ortega: *La jornada del día 3 de noviembre de 1903*. Panama 1931, s. 8.

zabójstwie McKinleya), zdecydowanego przeciwnika pierwszego traktatu⁵⁵. Ostatecznie Wielka Brytania przyjęła warunki amerykańskie i 18 listopada 1901 roku Hay i Pauncefote podpisali nowy układ. Senat udzielił mu też zdecydowanego poparcia (72 : 6). Oznaczał on faktyczne odsunięcie Wielkiej Brytanii od wpływu na budowę kanału w Ameryce Środkowej. W nowym traktacie usunięto zakaz budowania fortyfikacji (co pośrednio oznaczało osiągnięcie zakładanego celu) oraz przyznano USA prawo utrzymywania policji wojskowej dla ochrony kanału przeciwko naruszeniom porządku i innych aktów niezgodnych z prawem. W art. III utrzymano zasadę neutralności, odwołując się przy tym do konwencji z Konstantynopola z 1888 roku (dotyczącej Kanału Sueskiego), z ważnym jednak zastrzeżeniem, iż to same Stany Zjednoczone zastosują jako podstawę neutralizacji zasady zawarte we wspomnianej konwencji. Potwierdzono, rzecz jasna, prawa USA do wybudowania, wykorzystywania oraz administrowania kanału⁵⁶.

Podpisanie i ratyfikowanie traktatu Hay — Pauncefote zbiegło się niemal z ogłoszeniem drugiego raportu komisji Walkera (16 grudnia), w którym — jak wiadomo — optowano za Nikaraguą. Już na początku grudnia Hepburn zgłosił, tym razem własny, projekt ustawy o budowie kanału w Nikaragui. 9 stycznia 1902 roku zdecydowaną większością (308 : 2) Izba przyjęła go. Zanim jednak doszło do głosowania w Senacie, Komisja Walkera ogłosiła raport dodatkowy o wyborze trasy w Panamie. Wówczas też prezydent Roosevelt zmienił swoją opinię na korzyść Panamy. Administracja jednak zachowywała milczenie, co błędnie poczytywano za ciche poparcie dla mającej zapasć — jak sądzono, w sposób nieunikniony — decyzji Kongresu. 28 stycznia, z inicjatywy prezydenta, senator John C. Spooner zgłosił projekt poprawki do wersji Hepburna, na mocy której miano upoważnić prezydenta do odkupienia za sumę 40 mln dolarów praw i własności Kompanii Nowej oraz wynegocjowania z Kolumbią w „racjonalnym terminie” niezbędnego traktatu. Dopiero w wypadku niespełnienia tych warunków wybór miał paść na Nikaraguę. Poprawka Spoonera była zatem zupełnym odwróceniem intencji autora projektu ustawy. W Senacie rozpoczęła się intensywna debata. W lutym komisja kanałów międzyoceanicznych przystąpiła do przesłuchań, najbardziej szczegółowych wobec członków komisji ekspertów. Zarzucono Walkerowi, że zmienił stanowisko tylko z powodów finansowych. Za Nikaraguą przemawiało też wiele argumentów. Jak podkreślał Morgan, była krajem leżącym bliżej Stanów Zjednoczonych, bardziej stabilnym (w Panamie w tym czasie toczyła się wojna domowa), o dogodniejszych warunkach geologicznych (kanał

⁵⁵ Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 410—411.

⁵⁶ *The Second Hay — Pauncefote Treaty between the United States and Great Britain, signed at Washington, November 18, 1901*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 133—135.

mógł częściowo bieć rzeką San Juan oraz jeziorami); rząd Nikaragui był też gotów udzielić oczekiwanej koncesji. Panama nie miała wówczas dobrej prasy. Kojarzono z nią korupcję, bankructwo i niepowodzenie Francuzów. Była też „widmem śmierci” w efekcie kampanii prasowej o przesadzonej liczbie zgonów w czasie prowadzonych tam robót. Walker dowodził, że przemawia za nią krótszy odcinek trasy kanału, istnienie już dwóch portów u jego ujścia, a także częściowo wykonane prace ziemne i mniejsze koszty całego przedsięwzięcia. Komisja Morgana udzieliła jednak poparcia projektowi Hepburna. Wydawało się, że losy poprawki Spoonera są przesądzone.

Zaszły jednak nieprzewidziane wydarzenia. Na przełomie kwietnia i maja nastąpiła kilkakrotna erupcja wulkanu na Martynice. Zginęło około 30 tys. ludzi, a miasto Saint Pierre legło w gruzach. Wkrótce potem, w czerwcu, miała miejsce niewielka erupcja uważanego za wygasły wulkanu Momótombo w Nikaragui. Mimo że rząd nikaraguański zaprzeczył temu wydarzeniu, nie dano mu wiary. Zarówno Cromwell, jak i Bunau-Varilla wykorzystali to natychmiast do ożywionej agitacji. Bunau-Varilli przypisuje się jednak kapitalną rolę w tej sprawie. Bezpośrednio przed głosowaniem w Senacie wysłał on każdemu senatorowi znaczek nikaraguański, na którym widniał dymiący wulkan Momótombo z zaznaczeniem, iż jest to symbol Nikaragui będący dziełem samych Nikaraguańczyków. W dyskusji za Panamą opowiedział się też jeden z najbardziej wpływowych senatorów Marcus A. Hanna⁵⁷. 19 czerwca Senat przyjął (42 : 34) poprawkę Spoonera, a wkrótce potem — także Izba Reprezentantów (259 : 98). 28 czerwca 1902 roku ustawa weszła w życie. Zakończyła się w ten sposób batalia w wybór kraju przyszłego kanału⁵⁸.

Negocjacje z Kolumbią

W czasie gdy w Stanach Zjednoczonych decydowały się losy kanału w Przesmyku Panamskim, władze Kolumbii nie były w pełni zorientowane w sytuacji. Koncentrowano się na stłumieniu rebelii liberałów i nie orientowano się w rzeczywistym położeniu Kompanii Nowej oraz w tym, że nie dotrzyma ona terminu oddania kanału przed wygaśnięciem koncesji (31 października 1904). Kiedy więc zwróciła się ona o prolongatę, pochopnie i błędnie zgodzono

⁵⁷ G. Mack: *La tierra...*, s. 412—413; D. McCullough: *El cruce...*, s. 346—349, 355, 360; J. i M. Biesanz: *The people...*, s. 44. W uproszczony sposób podają K. Römmel, W. Römmel (*Pozostałości kolonializmu w Ameryce Łacińskiej*. Warszawa 1978), iż problem wyboru trasy kanału sprowadzał się li tylko do zaprezentowania członkom Kongresu wspomnianego znaczka pocztowego. Bez informacji o erupcji wulkanu Momótombo i innych wspomnianych okoliczności byłby to argument co najmniej skromny.

⁵⁸ Por. *Spooner Act, Washington, June 28, 1902*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 145—150.

się to uczynić — pod warunkiem zapłacenia kwoty 5 mln franków. W kwietniu 1900 roku na mocy porozumienia Calderon — Mancini Kompania Nowa utrzymała swe prawa aż do 1910 roku. Zyskano w ten sposób potrzebny czas na rozmowy z rządem Stanów Zjednoczonych⁵⁹. Dopiero ten fakt wywołał w Bogocie liczne kontrowersje. Opozycja liberalna zaatakowała prezydenta zarzucając mu, iż podpisał dekret tylko dlatego, by zdobyć fundusze na prowadzenie wojny domowej. W obozie konserwatystów pojawiły się głosy o potrzebie samodzielnego — po wygaśnięciu koncesji i przejęciu jej majątku — negocjowania z USA. W następnych latach sprawa stała się przedmiotem postępowania przed specjalną komisją śledczą parlamentu, która stwierdziła, że akt ten miał istotny wpływ na separację Panamy, dał bowiem możliwości wspierania rebelii⁶⁰.

Bezpośrednim następstwem ogłoszenia pierwszego raportu Walkera było wysłanie przez nowy rząd, kierowany przez wiceprezydenta Marroquina, swego przedstawiciela Carlosa Martineza Silvę do Waszyngtonu. Polecono mu jedynie działanie we wszelki możliwy sposób, by Stany Zjednoczone wybrały trasę w Panamie oraz by Kolumbia osiągnęła jak najkorzystniejsze warunki. Nie udzielono mu żadnych pełnomocnictw do podpisania umowy ani też żadnych szczegółowych zaleceń co do prowadzenia rozmów⁶¹. Martínez Silva przybył do Waszyngtonu w lutym 1901 roku, co tylko bardzo formalnie można traktować jako zainicjowanie kontaktów z rządem amerykańskim w sprawie kanału. Rząd w Bogocie nie wykazywał żadnego zainteresowania działalnością swego przedstawiciela, który wobec braku instrukcji sporządził sam projekt umowy, mającej być podstawą rokowań. Został jednak natychmiast powstrzymany przez Marroquina. Przyczyna okazała się prosta:

⁵⁹ Łatwość, z jaką można było doprowadzić zawarcie umowy Calderon — Mancini, wynikała z nadzwyczajnych pełnomocnictw rządu na czas wojny domowej (1899—1902), wynikających z art. 121 konstytucji. Pominęto zatem udział parlamentu, wydając z mocą ustawy dekret nr 721 z 23 kwietnia 1900 roku, podpisany przez prezydenta Sanclemente (odsuniętego wkrótce przez wiceprezydenta Marroquina) i przez sześciu ministrów. Dekret upoważniał rząd do udzielenia Kompanii Nowej nowego terminu (wydłużonego o sześć lat) wygaśnięcia koncesji w przypadku nieukończenia budowy kanału, jednak pod warunkiem zapłacenia w terminie 120 dni kwoty 5 mln franków. Por. *Investigación sobre la rebelión del Istmo de Panamá. Resolución de la Cámara*. Bogota 1913, s. 10—12; E. Lemaitre: *Panamá...*, s. 326—327.

⁶⁰ Ocena taka jest uzupełniona jednoznacznym sądem, iż zdecydowała się podjąć taką mylną decyzję ze względu na możliwość uzyskania funduszy na prowadzenie wojny oraz panujące przekonanie, że Kompania Nowa pomyślnie ukończy prace (wynikało to z kompletnego braku rozeznania). Por. *Investigación...*, s. 12—13; I. J. Klette: *From Atlantic...*, s. 13.

⁶¹ Instrukcja dla Martineza nosi datę 12 stycznia 1901 roku, była więc wydana w czasie, gdy w Waszyngtonie przewagę posiadali zwolennicy budowy kanału w Nikaragui, zaś w Senacie toczyła się debata nad projektem Hepburna. Dlatego polecono, by podjął on działania w celu skłonięcia administracji USA do budowania kanału w Panamie i — w przypadku złożenia takiej propozycji przez USA — zabiegał o najkorzystniejsze warunki dla Kolumbii. We wszystkich natomiast sprawach szczegółowych miał konsultować się z Bogotą. Por. *Investigación...*, s. 18.

w projekcie Martineza przewidywano ratalną zasadę płatności za przyznanie praw USA, nie do przyjęcia dla rządu w Bogocie. Martínez uważał bowiem, że suma ta nie powinna być zbyt wysoka, gdyż wówczas kanał w Panamie przestanie być konkurencyjny; ponadto jednorazowa wypłata może być niewłaściwie wydatkowana przez władze. Dla Marroquina, który pilnie potrzebował pieniędzy na wojnę z liberałami, było to nie do przyjęcia⁶².

W miejsce Martineza przybył były minister wojny José Vincente Concha, nie znający języka angielskiego, bez doświadczenia dyplomatycznego oraz znajomości Przesmyku Panamskiego i jego problemów. Concha przyjechał do Waszyngtonu (luty 1902), gdy administracja Theodora Roosevelta zdecydowała się już na Panamę. Negocjacje mogły więc potoczyć się szybko. Tak się jednak nie stało. Departament Stanu za pośrednictwem swego przedstawiciela w Bogocie Charlesa B. Harta przedstawił podstawy zawarcia układu. Zanim jednak powiadomiono o tym Conchę i doręczono mu propozycje amerykańskie (wysłano je zwykłą pocztą, co trwało około miesiąca) on sam z własnej inicjatywy przedstawił Hayowi zmodyfikowany projekt Martineza, który — jak się okazało — był mniej korzystny dla Kolumbii, niż to proponowali sami Amerykanie. Odpowiedzialność za to spadła na Conchę, który odtąd zachowywał się pasywnie. Kiedy w czerwcu Hay dołączył nowe propozycje, wynikające z ustawy Spoonera, Concha w ogóle nie podjął nad nimi dyskusji i przesłał je do Bogoty. Odpowiedź nadeszła we wrześniu 1902 roku wraz z upoważnieniem do podpisania traktatu. W tym czasie zaszły jednak nowe okoliczności. Otóż w czasie toczącej się wojny domowej wojska amerykańskie kilkakrotnie chroniły linię kolejową w Panamie. Nie budziłoby to żadnych zastrzeżeń, gdyby nie fakt, iż we wrześniu tegoż roku z rozkazu admirała

⁶² Por. E. Lemaitre: *Panamá...*, s. 373—374. G. Mack wyjaśnia bierność rządu w Bogocie jego przeświadczeniem, iż Stany Zjednoczone w rzeczywistości były już wówczas skłonne budować kanał w Panamie, natomiast wszystkie gesty na rzecz trasy w Nikaragui miały charakter demagogiczny — chodziło o uzyskanie lepszych warunków w umowie z Kolumbią. Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 418—419. Jeśli dać wiarę tej opinii, to dowodzi ona odbiegających od rzeczywistości poglądów rządu Kolumbii. Ponadto, jak wskazują autorzy komisji śledczej Kongresu Kolumbii, optymalnym rozwiązaniem z punktu widzenia interesów kolumbijskich miał być kanał administrowany przez prywatną spółkę z gwarancjami jego neutralności złożonymi przez mocarstwa (Por. *Investigación...*, s. 27). Rzeczywiste potrzeby i warunki, na których USA byłyby skłonne zaangażować się w tę sprawę, rozumiał będący na miejscu Martínez Silva. W czerwcu 1901 roku skierował on memorandum do Departamentu Stanu (będące odpowiedzią na memorandum Walkera), w którym zgodził się, iż kanał powinien znajdować się pod kontrolą rządu USA, wraz z prawem stosowania środków jego obrony. (Por. *Documentos históricos sobre la independencia del Istmo de Panamá*. Panamá 1930, s. 129—148). Stanowisko to mogło być ważną podstawą do negocjacji. Świadczy o tym natychmiastowe poinformowanie Martineza przez Departament Stanu o dojściu do porozumienia z Kompanią Nową w sprawie oceny sprzedaży jej praw (Por. nota do Martinezu Silvy z 6 stycznia 1902. *Investigación...*, s. 28). Tymczasem Martínez na milczenie swego rządu i krytykę w prasie bogotańskiej zareagował podaniem się do dymisji (Por. C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 187).

Caseya zamknęły one kolej dla jakichkolwiek uzbrojonych oddziałów (rządowych i rebelianckich). Zatrzymano i rozbrojono rządowe siły Kolumbii na terytorium Kolumbii. Ostatecznie inwestycja USA przyczyniła się do zakończenia trzyletniej wojny, ale fakt identycznego traktowania wojsk rządowych i rebelianckich wywołał szok w Bogocie. Energicznie też zareagował Concha. Zerwał negocjacje i podał się do dymisji⁶³.

Motywy jego decyzji miały też wymiar osobisty: chciał sięgnąć po najwyższy urząd. Kiedy więc Hay przedstawił mu nowe propozycje, różnice między jego projektem nie sprowadzały się już tylko do spraw finansowych. Amerykanie żądali układu na wieczność, przyznania im pasa ziemi o szerokości 10 mil wraz z przylegającymi doń obszarami. Concha znalazł się w pułapce. Zdawał sobie sprawę, iż jeśli podpisze układ, cała odpowiedzialność spadnie na niego. W korespondencji, jaką utrzymywał z Marroquinem, ten w zasadzie domagał się tylko największych korzyści finansowych. Dlatego też interwencja amerykańska była doskonałym pretekstem do uniknięcia tej odpowiedzialności, a zarazem — zdobycia popularności⁶⁴. W liście do ministra spraw zagranicznych Paula tak uzasadniał swoją decyzję:

Szef sił amerykańskich faktycznie przejął najwyższą władzę nad Przesmykiem [...], oddziały kolumbijskie są rozbrojone [...], a sam gubernator porusza się pod eskortą [...] i kiedy minister Kolumbii w Waszyngtonie prosi o instrukcje, by oficjalnie zaprotestować, nakazuje mu się milczenie. Nie obowiązują już traktaty, prawo podboju przejęło prawo dyplomatyczne [...], kończy się dyskusja i pozostaje tylko ten, który wydaje ustawę, i drugi, który ją otrzymuje i podporządkowuje się jej [...].⁶⁵

⁶³ Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 421—422. Concha wystosował 3 października 1902 roku telegram do Bogoty z prośbą o podanie mu instrukcji, ponieważ chce złożyć formalny protest wobec akcji wojskowej USA w Panamie. Odpowiedź wysłano mu dopiero 31 października nakazując, by odstąpił do tego zamiaru (*Haga usted abstracción asunto Almirante*) oraz by dalej prowadził negocjacje. (Por. *Investigación...*, s. 62—63). Podstawą miały być częściowe uzgodnienia, na które rząd Marroquina wyraził zgodę w sierpniu, oraz tzw. memorandum Conchy. Jak zauważa McCullough, Concha — którego ocenia jako słabego dyplomatę ze względu na jego mierne przygotowanie i temperament — darzył taką niechęcią sekretarza stanu Haya, iż przez kilka tygodni w ogóle nie chciał go widzieć, po naciskach zaś (zapewne chodzi o wspomnianą notę z 31 października), uczestnicząc w rozmowach, był o wiele bardziej zamknięty i usztywnił swoje stanowisko wobec suwerenności Kolumbii (D. McCullough: *El cruce...*, s. 362—363).

⁶⁴ C. Arrocha: G. ocenia Conchę jako człowieka o dużym poziomie moralnym, będącego pod silnym wpływem klasycznej koncepcji suwerenności, w której nie ma miejsca na ograniczenia, łącznie z tymi, jakie wynikają ze stosunków międzynarodowych (*Historia...*, s. 189). Jednakże trzeba zauważyć, iż Concha był najzupełniej świadom skutków fiaska rozmów z USA. W jednej z not do Bogoty zaznaczył, iż istnieje niebezpieczeństwo powstania ruchu separatystycznego w Panamie bądź to w sposób spontaniczny, bądź w konsekwencji bezpośrednich lub pośrednich działań płynących z zagranicy (Por. *Investigación...*, s. 604).

⁶⁵ Cyt. za E. Lemaitre: *Panamá...*, s. 386.

Zachowaniu się Conchy nie można by odmówić racji, gdyby nie fakt, że był on przedstawicielem kraju, którego rząd zajmował w tej sprawie inne stanowisko.

Od listopada 1902 roku kolejnym negocjatorem mianowano radcę handlowego kolumbijskiego przedstawicielstwa w Waszyngtonie Tomasa Herrana. Jak i w poprzednich wypadkach, rząd Marroquina ograniczył się do poleceń finansowych, tym razem jednak już bardziej konkretnych. Żądano mianowicie jednorazowej wypłaty 10 mln dolarów oraz renty rocznej w wysokości 600 tys. dolarów⁶⁶. Atmosfera do rozmów nie była korzystna. Departament Stanu nalegał, aby je szybko zakończyć, ponieważ „racjonalny termin”, wyznaczony ustawą Spoonera, mógł zostać w każdej chwili uznany za wyczerpany przez zwolenników kanału w Nikaragui⁶⁷. Ponadto demonstracyjna dymisja Conchy wywołała oburzenie w prasie amerykańskiej. Dzienniki „The New York Times” oraz „The Worlds” krytkowały wybór Panamy. 21 stycznia 1903 roku Hay wystosował notę do Herrana, w której oświadczył, że jeśli układ nie zostanie podpisany, Stany Zjednoczone rozpoczną rozmowy z Nikaraguią. Już wcześniej zgodzono się wypłacić Kolumbii 10 mln dolarów i roczną rentę w wysokości 250 tys. dolarów, co Herrán uznał za sukces⁶⁸. W jednym z listów do rządu w Bogocie pisał:

[...] musiałem wybrać jedną z dwóch możliwości: zaakceptować traktat, który mnie nie satysfakcjonował, albo stracić całą nadzieję, że na terytorium Kolumbii zostanie wybudowany kanał międzyoceaniczny.⁶⁹

Mając zatem upoważnienie Marroquina do podpisania traktatu, uczynił to następnego dnia po otrzymaniu noty Haya — 22 stycznia 1903 roku. W trzy dni później otrzymał telegram następującej treści: „Nie podpisywać traktatu bez otrzymania instrukcji [...]”⁷⁰ Było już za późno, a zachowanie

⁶⁶ Dnia 3 grudnia 1902 Herrán zażądał pełnomocnictw do prowadzenia negocjacji. W odpowiedzi otrzymał telegram następującej treści: „Jako radca handlowy jest pan ministrem dyplomatycznym. Rząd kolumbijski powierza panu pełne uprawnienia do dalszego prowadzenia negocjacji w sprawie Kanału Panamskiego. Proszę zrobić, co możliwe, by otrzymać 10 mln dolarów i 600 tys. renty rocznie i uzyskać wszystkie możliwe korzyści.” (*Investigación...*, s. 19).

⁶⁷ Por. list Haya do Herrana z 21 stycznia 1903 roku. *Investigación...*, s. 22.

⁶⁸ Tamże, s. 19—20. Wskazywał także Herrán na niebezpieczeństwo pominięcia rządu Kolumbii i podjęcia budowy kanału w Panamie bez jego zgody bądź też — zgodnie z warunkami ustawy Spoonera — zrezygnowania w ogóle z Panamy na rzecz Nikaragui. Należy dodać, że w USA rozważano możliwość podjęcia budowy kanału w Panamie bez oddzielnej umowy z Kolumbią, a tylko na podstawie układu Mallarino — Bidlack; taką interpretację tego układu przygotował prof. Moore na użytek administracji (S. Flagg B.: *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*. Mexico 1944, s. 159).

⁶⁹ *Cañal de Panamá. Documentos, Senado de la República*. Bogota 1903, s. 70.

⁷⁰ Cyt. za E. Lemaitre: *Panamá...*

Marroquina nie wynikało z niczego innego, jak tylko z chęci uniknięcia odpowiedzialności za układ, który w Kolumbii — szczególnie po dymisji Conchy — nie był popularny. Wywołał tym samym wrażenie, że podpisano układ, który nie był w pełni akceptowany przez rząd, co musiało zaważyć także na decyzji parlamentu w czasie procedury ratyfikacyjnej.

Traktat Herrán — Hay

Konwencja między Republiką Kolumbii a Stanami Zjednoczonymi o zbudowaniu w Panamie kanału między Atlantykiem i Pacyfikiem, potocznie zwana traktatem Herrán — Hay, chociaż nie weszła w życie z powodu nieratyfikowania jej przez Kolumbię, zasługuje na uwagę z dwóch zasadniczych powodów: jej odrzucenie przez Kolumbię było jedną z bezpośrednich przyczyn separacji Panamy; jej postanowienia są istotnym punktem odniesienia do zawartego z Panamą traktatu Hay — Bunau-Varilla.

Na mocy art. I Kompania Nowa Kanału Panamskiego została upoważniona do sprzedaży i zbycia Stanom Zjednoczonym swoich praw, przywilejów, własności, koncesji i akcji (z wyjątkiem pakietu akcji należących do Kolumbii), a także akcji Kolei Panamskiej. Stany Zjednoczone uzyskały wyłączne prawo na okres stu lat prowadzenia robót ziemnych, zbudowania, utrzymywania, eksploatowania, administrowania i ochrony kanału oraz linii kolejowej (art. II). W tym samym czasie mogły użytkować i administrować pas ziemi o szerokości 10 km (po 5 km z każdej strony kanału, licząc od jego linii środkowej), biegnący wzdłuż kanału⁷¹. Stany Zjednoczone mogły również zbudować i utrzymywać porty u każdego ujścia kanału. Na nich też ciążył obowiązek zapewnienia niezbędnych warunków sanitarnych oraz zorganizowania służby medycznej. Przyznano im wiele przywilejów, jak: prawo pobierania opłat za korzystanie z kanału, zwolnienie od opłat kolumbijskich wszelkich statków przepływających przez kanał (z wyjątkiem statków przewożących towary przeznaczone na terytorium Kolumbii lub też korzystających tylko z jednego z portów końcowych bez przepływania przez kanał), zwolnienie od opłat zatrudnionego personelu Kolei Panamskiej oraz wszelkich obiektów znajdujących się w strefie (biura, mieszkania, sklepy i inne) i pozostających w związku z obsługą kanału. Przyznano też prawo wolnego importu wszelkich urządzeń, materiałów niezbędnych do zbudowania i obsługi kanału oraz niezbędnego zaopatrzenia dla pracowników.

⁷¹ Do strefy mogły też przynależeć dodatkowe kanały zasilające oraz kilka wysp. Jednak scedowanie tego obszaru na USA nie mogło w żadnym wypadku naruszać praw własności prywatnej.

Potwierdzono prawa suwerenne Kolumbii nad obszarem kanału i przyległą do niego strefą (art. IV). Przy określeniu międzynarodowych warunków korzystania z kanału oraz jego neutralności odwołano się do postanowień traktatu Hay — Pauncefote. Zapewnienie jego bezpieczeństwa i ochrony miało należeć przede wszystkim do USA, wraz z prawem utrzymania porządku publicznego w strefie i wydawania zrzędzeń policyjnych. Traktatowi obce było pojęcie obrony kanału. Jednakże na podstawie art. XIII i XXIII, regulujących sprawę bezpieczeństwa i ochrony, Stany Zjednoczone miały prawo użycia swoich sił zbrojnych w dwóch wypadkach:

- gdy Kolumbia nie będzie w stanie sama zapewnić jego bezpieczeństwa i wystąpi o to do USA;
- w pilnej i naglej potrzebie Stany Zjednoczone mogły tego dokonać same, ograniczając się jedynie do powiadomienia o tym fakcie władz Kolumbii.

Zasada ogólna, dotycząca użycia sił zbrojnych, polegała zatem na przyznaniu pierwszeństwa Kolumbii, co oznaczało, że na niej spoczywał główny ciężar zapewnienia ochrony i bezpieczeństwa kanału. W zakresie jurysdykcji postanowiono natomiast, iż będzie ona mieszana. W zależności od obywatelstwa, strona podlegała sądowi jednego z państw, a ponadto, gdy strony stosunku prawnego miały różne obywatelstwa, podlegały trybunałowi amerykańsko-kolumbijskiemu.

W zamian za uzyskane prawa Stany Zjednoczone miały wypłacić Kolumbii jednorazowo 10 mln dolarów oraz — po upływie dziewięciu lat od wejścia w życie układu — renty rocznej w wysokości 250 tys. dolarów. Kolumbia ponadto miała prawo, bez wnoszenia opłat, transportu przez kanał swoich statków, okrętów i oddziałów wojskowych⁷².

Mimo że traktat niezupełnie odpowiadał warunkom określonym w ustawie Spoonera, Senat wyraził zgodę na jego ratyfikację zdecydowaną większością głosów (73 : 5) już 17 marca 1903 roku. Odmienne jednak przedstawiała się sytuacja w Kolumbii. Kongres nie był zwoływany od kilku lat, a rząd objął władzę w wyniku zamachu stanu. Wygasły też jego nadzwyczajne pełnomocnictwa w związku z wojną domową. Kraj był wyniszczony i rozdarty politycznie, a pozycja prezydenta Marroquina nie była nazbyt silna. O spadku popularności rządu zadecydował też fakt, iż ingerował on w wybory parlamentarne (podobnie jak w USA do Izby Reprezentantów i 1/3 Senatu). Te ważne okoliczności wpłynęły na przebieg procedury ratyfikacyjnej⁷³. Przeciwna układowi była też opinia publiczna,

⁷² Por. *The Herrán—Hay Treaty between the United States and Colombia signed at Washington, January 22, 1903*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 153—169.

⁷³ John i Mavis Biesanz wręcz oceniają, iż główna przyczyna nieratyfikowania układu z USA wynikała z silnej opozycji politycznej wobec rządu Marroquina. Podpisany układ miał być dodatkowym czynnikiem dyskredytującym rząd w oczach opinii publicznej. (Por. J. i M. Biesanz: *The People...*, s. 45). Sytuacja ta była poniekąd normalna w kraju po jednej z najkrwawszych w dziejach Kolumbii wojnie domowej.

wzburzona interwencją amerykańską w czasie wojny „tysiąca dni”. Pisał o tym wprost do Waszyngtonu przedstawiciel USA Artur Beaupré: „Nie ulega wątpliwości, że opinia publiczna jest zdecydowanie przeciwna ratyfikacji.”⁷⁴ Uważano powszechnie, że układ jest korzystny wyłącznie dla Stanów Zjednoczonych⁷⁵. Ponadto, przed głosowaniem w Kongresie kolumbijskim doszło do zaostrzenia stosunków z USA. Wyniknęło to w związku ze staraniami rządu w Bogocie mającymi na celu uzyskanie od Kompanii Nowej określonej sumy za wyrażenie zgody na sprzedaż jej własności Stanom Zjednoczonym. Inaczej mówiąc, chodziło o odszkodowanie w zamian za unieważnienie należnych Kolumbii akcji Kompanii. Po podpisaniu układu z USA minister spraw zagranicznych Kolumbii wystosował noty do Kompanii Nowej oraz Kolei Panamskiej, w których domagał się wyznaczenia przedstawicieli do rozmów, aby Kolumbia

[...] pobrała od Kompanii, na zasadzie kompensacji, uprzednio uzgodnioną sumę oraz domagał się unieważnienia przez Kompanię jakichkolwiek obligacji przynależnych Kolumbii na podstawie kontraktu o koncesji.⁷⁶

Sprzeciwiała się temu nie tylko Kompania, ale także Departament Stanu. Beaupré, zgodnie z poleceniem, w nocy do ministra Carlosa Rico stwierdził:

[...] wszystko, co się tyczy tej materii, zostało włączone do konwencji podpisanej między USA i Kolumbią 22 stycznia i jakiegokolwiek modyfikacja byłaby pogwałceniem ustawy Spoonera, a tym samym niedopuszczalna.⁷⁷

Nieco później Hay dowodził, że rozmowy pomiędzy Kolumbią a Kompanią Nową są wmieszaniem się prywatnego towarzystwa do postanowień międzypaństwowych, a samo udzielenie zgody na sprzedaż praw i majątku Kompanii zostało już uregulowane traktatem. W czerwcu Beaupré osobiście złożył w kolumbijskim MSZ-cie memorandum, które miało wyraźnie

⁷⁴ Cyt. za D. McCullough: *El cruce...*, s. 365.

⁷⁵ Autorzy kolumbijscy R. Galvis, D. Ortiz (*Los Estados Unidos...*) przytaczają krytykę umowy Hay — Herrán, która może być charakterystycznym przykładem skrajnego odrzucenia bez mała wszystkich postanowień umowy. W szczególności zaś krytykują prawie całkowite zniesienie suwerenności Kolumbii nad strefą na rzecz przyznania USA prawa wydawania przepisów regulujących administrację tego obszaru, pozbawienie jej prawa pobierania opłat celnych, ograniczenia w zakresie sądownictwa, nikły udział w zyskach (s. 8—12). Krytyka ta jest jednak pozbawiona ważnego kontekstu: okoliczności politycznych mających wpływ na ważne skutki, jakie spadły na Kolumbię po nieratyfikowaniu umowy, nie mówiąc już o nieumiejętnym prowadzeniu negocjacji.

⁷⁶ Cyt. za O. Terán: *El tratado Herrán — Hay ante la opinión pública*. „Lotería”, enero-febrero 1977, N° 251—252, s. 80.

⁷⁷ Cyt. za tamże, s. 82.

postać ultimatum. Stwierdził w nim, iż jeśli Kolumbia opóźni lub odrzuci traktat, to przyjaźń między dwoma krajami zostanie znacznie naruszona, a Kongres „[...] mógłby na najbliższej sesji podjąć kroki, które każdy przyjaciel Kolumbii odczułby jako karę”⁷⁸. W tym samym okresie ukazały się publikacje w prasie amerykańskiej, w których donoszono o przygotowanej rebelii w Panamie i poparciu jej przez administrację USA. Charakterystyczne, że Białe Dobre nie komentował tych doniesień⁷⁹. Pomimo tych jawnych nacisków rząd kolumbijski był zwolennikiem ratyfikowania układu. Nie był jednak w stanie zapewnić układowi poparcia w Senacie. Arrocha Graell pisze:

Kiedy traktat był aprobowany przez Senat, Kolumbia żyła w jednym z tych okresów gwałtownego podniecenia politycznego, które poprzedzały każde wybory prezydenckie w republice. Naprzeciw rządowi kierowanemu przez José M. Marroquina zawiązała się silna opozycja złożona z ludzi różnego formatu, między którymi wyróżniał się eks-prezydent Miguel A. Caro.⁸⁰

Zwołany na 20 czerwca Kongres rozpoczął więc swoje obrady w atmosferze dyskredytowania rządu w oczach opinii publicznej. Dopiero po trzech tygodniach debaty czysto proceduralnej postanowiono skierować traktat do komisji senackiej. Przygotowała ona dwa sprawozdania:

- większości, w którym dopuszczano możliwość ratyfikowania układu pod warunkiem wprowadzenia doń poprawek o wyłącznej jurysdykcji kolumbijskiej, uprzedniego zawarcia porozumienia z Kompanią Nową i Koleją Panamską, precyzyjniejszego określenia granic strefy, zmiany dotyczącej prawa pobierania opłat, usunięcia wzmianki o ustawie Spoonera i innych;
- mniejszości, podpisanego przez senatora z departamentu Panama Pereza y Soto, całkowicie go odrzucającego⁸¹.

Za najważniejszą uznano propozycję zmiany jurysdykcji. Była ona zasadniczą kwestią — jak zaznacza znawca przedmiotu Harmondio Arias — która zadecydowała o stanowisku Senatu⁸². W czasie gdy dyskutowano sprawozdania komisji, została zerwana łączność telegraficzna ze Stanami Zjednoczonymi, a tym samym niemożliwe było dokonanie ewentualnych ustaleń przed zamknięciem sesji. 12 sierpnia 1903 roku Senat zdecydowaną większością (24 : 3) odrzucił traktat Hay — Herrán⁸³. Interesujące, że tylko

⁷⁸ *Canal de Panamá. Documentos ...*, s. 71.

⁷⁹ Por. D. McCullough: *El cruce...*, s. 366—367.

⁸⁰ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 211—212

⁸¹ Projekt ten przedstawiono 3 sierpnia. Jeden z senatorów Joaquín M. Urribe B. złożył *votum seperatum* od sprawozdania większości, uznając konwencję za „nieużyteczną, nielegalną i naruszającą godność narodową”. Por. *Canal de Panamá. Documentos...*, s. 447—451.

⁸² H. Arias: *El Canal...*, s. 84.

⁸³ Autorem projektu uchwały, na mocy której odrzucono umowę, był główny przeciwnik Marroquina — senator M. A. Caro. Projekt został zgłoszony 12 sierpnia i w tym samym dniu przegłosowany w Senacie. Por. *El Canal de Panamá. Documentos...*, s. 66; C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 215.

jeden (Perez y Soto) z trzech senatorów z departamentu Panamy brał udział w głosowaniu (przeciwko układowi), przy czym inny (José Domingo de Obaldía) pozostał w Panamie i w ogóle nie brał udziału w głosowaniu. Jako zwolennik secesji Panamy był zainteresowany negatywną decyzją Senatu. W rezultacie jedynym członkiem Kongresu Kolumbii spośród reprezentujących departament Panamy był reprezentant Luis de Roux, zwolennik ratyfikowania układu Hay — Herrán. W specjalnym oświadczeniu przestrzegał on bowiem przed negatywnymi skutkami, jakie może przynieść odrzucenie umowy; przewidywał oczywiście wzrost niezadowolenia w Panamie, do wybuchu rebelii włącznie⁸⁴.

Nie można odmówić racji krytykom traktatu Hay — Herrán, iż zawierał on wiele niekorzystnych dla Kolumbii postanowień. Trudno jednak nie uznać, że jeśli nie najważniejszą przyczyną, to w każdym razie bardzo istotną odrzucenia traktatu przez Senat był brak poparcia parlamentarnego rządu Marroquina i oczywista aktywizacja — po wojnie domowej — opozycji zarówno liberałów, jak i z obozu konserwatystów. Z perspektywy historycznej decyzję Senatu trzeba uznać za polityczny błąd, za decyzję, przed podjęciem której zabrakło refleksji o jej skutkach, możliwych przecież do przewidzenia. Utraciła bowiem Kolumbia nie tylko szansę posiadania na własnym terytorium kanału międzyoceanicznego, ale także jeden ze swoich departamentów — Panamę.

Za taką oceną przemawia kilka argumentów. Trudno zgodzić się z opinią prezentowaną przez powołaną w 1909 roku parlamentarną komisję śledczą, iż secesja Panamy i udzielenie jej poparcia przez USA było zaszczeniem. W raporcie komisji czytamy:

Kto mógł przewidzieć, że Stany Zjednoczone ominą powierzchownie uroczysty traktat z 1846 roku, zdradzając zasadę dobrej wiary zawartą w tym pakcie, sprowokują i otwarcie poprą separację Przesmyku. Pamiętajcie, że Kongres kolumbijski z 1903 roku złożony był z najbardziej wybitnych osobistości republiki i oświadczył, że [...] Stany Zjednoczone były pierwszą gwarancją naszej suwerenności nad Przesmykiem. W to się wierzyło i w to należało wierzyć.⁸⁵

Dla wytrawnych polityków tamtych czasów nie mogłoby ujść uwagi zdecydowanie administracji USA — szczególnie po wojnie z Hiszpanią — w realizacji planów budowy kanału. Sygnałem było także zachowanie się wojsk amerykańskich w końcowej fazie wojny „tysiąca dni”, które w jednakowy sposób traktowały zarówno oddziały rebeliantów, jak i rządowe, co przecież było wyraźnym naruszeniem układu Mallarino — Bidlack. Dowodziło również, iż z postanowień tego układu ważniejsze dla USA były postanowienia o swobodzie komunikacji niż prawa suwerenne Kolumbii. Podobnie należało

⁸⁴ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 214—215.

⁸⁵ *Investigación...*, s. 15.

odczytać wspomnianą już notę Beaupré z czerwca 1903 roku. Pewną oznaką były także postanowienia traktatu Hay — Pauncefote (na który przecież powołano się w układzie Hay — Herrán). Nie mogły bowiem ujść uwagi postanowienia art. IV:

[...] żadna zmiana suwerenności terytorialnej lub powiązań międzynarodowych kraju lub krajów, przez które przebiegać będzie kanał, nie naruszy generalnej normy neutralizacji czy zobowiązań umawiających się stron [...].

Władze w Bogocie były też poinformowane o możliwości wybuchu rebelii w Panamie i proklamowania jej secesji. Już w czerwcu 1901 roku sygnalizował to pierwszy kolumbijski negocjator Martínez Silva. W swojej nocie pisał:

Badając ten problem [kanału — J. I.], rząd powinien mieć na względzie specjalne interesy mieszkańców Panamy. Dla nich kanał jest sprawą życia lub śmierci, dlatego że Panama utrzymuje się prawie wyłącznie z handlu i jeśli kanał zostanie otwarty w innym miejscu, kryzys będzie natychmiastowy [...].⁸⁶

Martínez Silva doskonale znał stosunki panamskie i trafnie ocenił, iż opinia wpływowych osobistości tego departamentu może obrócić się przeciwko Kolumbii. Ostrzegawcze noty wysłał także jego następca José V. Concha⁸⁷. Podobnie postępował kolejny szef misji kolumbijskiej Herrán. Był on poinformowany o podjęciu prób nawiązania kontaktów przez przywódców rebelii z administracją w Waszyngtonie. Alarmujący był jego telegram z 4 września 1903 roku, w którym ostrzegał, iż jeśli do 22 września traktat nie zostanie zawarty, możliwa będzie rewolucja w Panamie z pomocą USA⁸⁸. Choć nieco później jego informacje były spokojniejsze, to znowu 30 października tego roku pisał, iż zgodnie z oświadczeniem Departamentu Stanu USA będą interweniowały w Panamie, aby zapewnić swobodę komunikacji w Panamie⁸⁹. Wcześniej (20 marca) gubernator Panamy domagał się od ministra wojny wzmocnienia garnizonu w tym departamencie o 1 tys. żołnierzy⁹⁰.

Są to fakty obciążające zarówno rząd Marroquina, jak i sam Kongres, który przecież mógł wymusić zastosowanie środków zapobiegawczych. Senat postępował również opieszale w przygotowaniu ewentualnej nowej redakcji traktatu, która miałaby być podstawą do ponownych negocjacji. Powołano w tym celu specjalną komisję, która przygotowała kilka wersji. Ale dyskusja koncentrowała się głównie nad korzyściami finansowymi.

⁸⁶ Memorandum C. Martíneza Silva z 25 czerwca 1901. *Documentos históricos...*, s. 151.

⁸⁷ Por. *Investigación...*, s. 60.

⁸⁸ Por. tamże, s. 99.

⁸⁹ Tamże, s. 31.

⁹⁰ Tamże, s. 76—77.

Ostatecznie postanowiono (w październiku) przerwać debatę, mając nadzieję, że uda się dojść do porozumienia z Kompanią Nową w sprawie odszkodowania. Rozważono też możliwość anulowania prolongaty koncesji, od czego jednak odstąpiono, ponieważ należałoby zwrócić Kompanii 5 mln franków, które Kompania zapłaciła rządowi Kolumbii⁹¹. W rezultacie stracono tylko czas i do zakończenia sesji parlamentarnej nie podjęto żadnej pozytywnej decyzji.

W sumie porażka Kolumbii wynikała w największym stopniu z sytuacji, w jakiej wówczas się znajdowała: osłabienia wewnętrznego, wojny domowej i rozgrywek partyjnych⁹². Nie stać było Kolumbii na wypracowanie jednolitego, ponadpartyjnego stanowiska w negocjacjach z USA, na sprawne i bez opóźnień ich prowadzenie oraz dojście do porozumienia z uwzględnieniem optymalnych korzyści.

Secesja Panamy

Proklamowanie niepodległości Panamy w 1903 roku pozostaje niewątpliwie w bezpośrednim związku z historią Kanału Panamskiego, a tym samym — z historią polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych. Znaczenie położenia geograficznego tego kraju dostrzegano od dawna i w oczywisty sposób odcisnęło ono piętno na losach Przesmyku. I chociaż rola czynnika zewnętrznego jest ogromna, to byłoby uproszczeniem pominąć innych przesłanek przy formułowaniu sądów. Na uwagę zasługują dwa zagadnienia: umiejscowienie aktu niepodległościowego w określonym procesie historycznym oraz zgodność tego aktu z wolą i oczekiwaniem mieszkańców kraju przesmykowego. Z konieczności jednak można je jedynie zasygnalizować.

W dobie walk narodowowyzwoleńczych Panama proklamowała 28 listopada 1821 roku niepodległość w sposób bezkrwawy⁹³, z dala od wielkich bitew, ale też pośrednio dzięki kampaniom w Meksyku, La Placie, Chile, Wenezueli i Peru⁹⁴. Ogłaszając się jako „wolna i niezależna od rządu hiszpańskiego”, przyłączyła się zarazem do Wielkiej Kolumbii⁹⁵. W deklaracji niepodległości znajdujemy też fragment określający — choć ogólnie — zakres podporządkowania się rządowi w Bogocie:

⁹¹ Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 431—432.

⁹² Trafnie zauważa J. Klette: *From Atlantic...*, s. 13.

⁹³ Wcześniej, 15 września 1821 roku, niepodległość proklamowano w kapitani generalnej Gwatemali (Gwatemala, Honduras, Nikaragua, Kostaryka), co nie mogło pozostać bez wpływu na wydarzenia w Panamie, bo choć administracyjnie odrębna i związana z Bogotą, geograficznie była tym krajom bliższa.

⁹⁴ Por. *Dzieje Ameryki Łacińskiej...*, t. 1, s. 197—198.

⁹⁵ Por. C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 25.

Przesmyk za pośrednictwem swych przedstawicieli będzie mógł kształtować prawa gospodarcze odpowiednie dla swojej władzy wewnętrznej i czasowo wykonywać ustawy w tej części, w której nie pozostają one sprzeczne z prawem państwa.⁹⁶

Jednoczesne ogłoszenie dwóch aktów: niepodległości i inkorporacji, wywołało w późniejszych latach wiele kontrowersji. Panamczycy uważali, że niepodległość proklamowali wyłącznie sami, bez pomocy z zewnątrz, a przyłączenie do Wielkiej Kolumbii miało być konkretnym poparciem dla idei niepodległości i jedności Ameryki Łacińskiej, o którą tak usilnie zabiegał Simón Bolívar. Warto w tym miejscu przytoczyć pogląd jednego z wybitnych jurystów panamskich ubiegłego stulecia Justo Arosemeny:

Był rok 1821. Władza Hiszpanii doznała straszliwej lekcji w Boyaca, Nowej Granadzie, ale jeszcze nie padła w Puertocabello, Wenezueli, Pichincha i Ekwadorze. Kolumbia nie dokończyła jeszcze swego dzieła wyzwolenia. Peru przekształciło się w silny bastion wojsk hiszpańskich, który był wielkim zagrożeniem dla wolności hispanoamerykańskiej. Bolívar i Súcra nie uwięździли jeszcze swojej chwalebnej kariery na polach Junín i Ayacucho i w tych okolicznościach Przesmyk Panamski odważnie i dobrowolnie ogłasza swoją niepodległość od Hiszpanii. [...] Pozostaje więc dla nas samych chwała naszej emancypacji, pozostaje chwała zjednoczenia z Kolumbią, której splendor nas olśnił i której prawo do Przesmyku było żadne.⁹⁷

Z kolei współczesny nam autor kolumbijski w swojej głośnej książce *Panamá y su separación de Colombia* tak pisze:

Przesmyk uniezależnił się, co jest prawdą, i deklarował rozwiązanie swoich związków z Hiszpanią. Ale wszyscy byli w zgodzie co do tego, że ogólna bieda, jaka królowała w kraju, przede wszystkim od kiedy Matka Ojczyzna z powodów piractwa porzuciła szlak panamski dla handlu z Peru i skierowała żeglugę przez cieśninę Magellana, Panama nie miała warunków utrzymania się jako naród suwerenny i tym bardziej obronienia swojej niepodległości. Trzeba więc było wybrać opiekuna.⁹⁸

Trudno w całości zgodzić się zarówno z pierwszym, jak i drugim sądem, każdy z nich jest bowiem na swój sposób cząstkowy. Ważne jednak wydaje się zwrócenie uwagi na poczucie odrębności i możliwość skorzystania z niezbywalnego prawa decydowania o swoim losie — mającego swe źródła w akcie niepodległościowym 1821 roku — jakie towarzyszyło wielu pokoleniom Panamczyków. Panamski historyk pisze:

Prawdą jest, że bez pomocy zbrojnej Kolumbii Przesmyk nie mógłby utrzymać swej niepodległości, ale również nie mógłby jej utrzymać bez broni amerykańskiej, peruwiańskiej, chilijskiej i argentyńskiej.⁹⁹

⁹⁶ Por. tekst deklaracji tamże, s. 26.

⁹⁷ J. Arosemena: *Patria y federación*. La Habana 1977, s. 238—239.

⁹⁸ E. Lemaitre: *Panamá...*, s. 11—12.

⁹⁹ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 30.

Pogląd ten wydaje się niezwykle trafny, łączy bowiem niepodległość Panamy z procesami walki o niepodległość w skali kontynentu. Drugorzędny pozostaje fakt, że uzyskanie niepodległości mogło się odbyć pokojowo. Panama nie była najważniejsza wśród kolonii hiszpańskich, choć stąd dokonywała się ekspansja Hiszpanii w Ameryce Południowej w XVI wieku — i nie tutaj rozegrały się bitwy niepodległościowe. Przesłanki zewnętrzne nie dewalują samego aktu niepodległościowego, tym bardziej że jeśli spojrzeć na proces niepodległościowy całej Latynoameryki, trudno nie dostrzec roli tego typu przesłanek (niepodległość USA, idee Wielkiej Rewolucji Francuskiej oraz liberalizmu brytyjskiego i amerykańskiego, wojny napoleońskie, upadek Korony i inne). W tym sensie zacofana i słabo zaludniona Panama¹⁰⁰ nie odbiegała aż tak bardzo od ogólnego obrazu Latynoameryki¹⁰¹. Dokonując aktu inkorporacji do Wielkiej Kolumbii, nie czyniono tego w obliczu bezpośredniego zagrożenia rekonkwistą, ponieważ takie zagrożenie na całym obszarze Ameryki Środkowej nie istniało¹⁰². W latach następnych znajdujemy przykłady traktowania przez Panamę związków z Kolumbią jako aktu woli, który może być również aktem wypowiedzenia wspólnej przynależności państwowej.

W 1830 roku, kiedy rozpadała się Wielka Kolumbia, panamscy konserwatyści (!) mający większość w *cabildo abierto* ogłosili niepodległość. Przewodził im generał José Domingo Espinar. Był to precedens, który jednak nosił znamiona frakcyjności, partyjności. Nie przyłączyła się bowiem zdominowana przez liberałów prowincja Veraguas, a sam Espinar na wieść o przejęciu władzy w Bogocie przez Rafaela Urdanety z ugrupowania bolivarystów wydał dekret o ponownej inkorporacji do Nowej Granady. Jednak już w rok później, dzięki inicjatywie nowego szefa wojskowego generała Juana E. Alzuru, *cabildo* w Panamie przyjęło 9 lipca uchwałę o utworzeniu oddzielnej administracji w ramach konfederacji kolumbijskiej. Sprzeciwiono się w ten sposób centralistycznej formie Nowej Granady¹⁰³.

Trzecią próbę podjęto w 1840 roku. Korzystając ze sprzyjającej okoliczności, jaką była wojna domowa, wydano deklarację o przekształceniu prowincji Panama w niepodległe państwo, ponieważ „zobowiązania, które

¹⁰⁰ Stagnacja Panamy wynikała ze zmiany szlaków komunikacyjnych między Hiszpanią a koloniami w Ameryce Południowej. W 1800 roku zamieszkiwało ją około 72 tys. ludzi (rachunek ten najpewniej nie obejmował, a jeśli — to z dużym przybliżeniem, całej ludności indiańskiej), w tym 8 tys. w stolicy. Por. J. i M. Biesanz: *The people...*, s. 33.

¹⁰¹ Mam w szczególności na myśli procesy narodotwórcze. Jak zauważają autorzy *Dziejów Ameryki Łacińskiej* (t. 1. s. 152), jeśli w ogóle można mówić o roli rozwoju wspólnot narodowych w powstaniu ruchu niepodległościowego Ameryki Łacińskiej, to tylko w odniesieniu do określonych regionów, i to w stopniu niejednakowym, jeśli chodzi o objęcie nimi grup społecznych.

¹⁰² Trafnie zauważa R. Mroziewicz, iż głównym problemem niepodległej Ameryki Centralnej była obrona przed „zakusami Meksyku”. (R. Mroziewicz: *Dyplomacja USA...*, s. 9).

¹⁰³ Por. C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 40—42, 44, 51.

zaciągnęła przez konstytucję nowogranadyjską z 1832 roku, wygasły wraz z rozkładem republiki”¹⁰⁴. Przystąpiono też do tworzenia organów państwa. Sąsiednia Kostaryka uznała niepodległą Panamę i podpisała z nią układ o przyjaźni i handlu. Bezskutecznie natomiast zabiegała Panama o uznanie przez USA. Państwo przesmykowe istniało jeden rok. Po raz pierwszy też nie było one dziełem jednego człowieka czy tylko partii politycznej; dekrety z 1841 roku uznawane są za pierwszą konstytucję Panamy¹⁰⁵.

Ważnym okresem w kształtowaniu się świadomości politycznej są czasy reform federalnych państwa kolumbijskiego. Reprezentant Panamy w Kongresie Justo Arosemena zgłosił w 1852 roku projekt przekształcenia jej w stan federalny, a w pięć lat później — projekt całkowitej niepodległości jako państwa neutralnego z gwarancjami Francji, Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych i Sardynii. Prawa stanu przyznano Panamie już nowelą konstytucyjną z 1855 roku, na trzy lata przed powstaniem Konfederacji Granadyjskiej, a po jej upadku prawa te utrzymano konstytucją federalną z 1863 roku. Będąca dziełem liberałów konstytucja, jak zauważa Jorge Fábrega,

[...] stworzyła system typowo federalny, w którym suwerenne stany (państwa) były autonomicznymi jednostkami politycznymi rządzonymi przez wybieralnych gubernatorów, z własnym ustawodawstwem i przedstawicielami dyplomatycznymi w pozostałych stanach.¹⁰⁶

Pozycja Stanów była tak silna, iż jeśli uznały, że władze federalne naruszają jakimkolwiek aktem ich kompetencje, mogły je obalić. System taki nie utrzymał się długo. W 1885 roku wybuchła wojna domowa, a w rok później powrócono do unitarnej formy państwa. W sumie jednak Panama przez około 30 lat wykształciła system autonomicznych organów państwowych i prawa, a powrót do unitaryzmu potraktowano jako cios zadany interesom Przesmyku.

Ostatnim ważnym wydarzeniem, poprzedzającym niepodległość z 1903 roku, była wojna domowa zwana wojną „tysiąca dni” (1899—1902). Przeszła ona do historii jako jedna z najkrwawszych w dziejach Kolumbii (zginęło około 100 tys. ludzi)¹⁰⁷. W walce z będącymi u władzy konserwatystami Panama stanęła po stronie liberałów. W Panamie walka ta miała również charakter ludowy, ponieważ uczestniczył w niej przywódca indiańskich oddziałów Victoriano Lorenzo¹⁰⁸. I chociaż z pewnością nie wszyscy

¹⁰⁴ Cyt. za tamże, s. 61.

¹⁰⁵ Por. J. Fábrega P.: *Ensayos sobre la historia constitucional panameña*. Panamá 1965, s. 3—4.

¹⁰⁶ Tamże, s. 97.

¹⁰⁷ Jak obliczają John i Mavis Biesanz, w Kolumbii w latach 1846—1903 były 53 zamieszki, rebelie i rewolucje (*The people...*, s. 43).

¹⁰⁸ Por. *Dzieje Ameryki Łacińskiej*. T. 2. Red. R. Mroziewicz, R. Stemplowski. Warszawa 1979, s. 113; E. Morales: *Prisión y proceso de Victoriano Lorenzo (Agosto de 1903)*.

biorący udział w walkach orientowali się w partyjnych rozbieżnościach, była ona jednak wojną toczoną w kraju przemykowym z wojskami rządowymi i jako taka utrwalała się w świadomości społecznej¹⁰⁹. Ważny był też jej epizod końcowy: rozstrzelanie Lorenzo, który stał się w czasach późniejszych symbolem walki o prawa narodowe.

U progu XX wieku Panama była krajem słabo zaludnionym. W połowie ubiegłego stulecia zamieszkiwało ją około 160 tys. osób, a w 1911 roku według oficjalnych statystyk — 336 tys. Znaczny przyrost ludności nastąpił już po uzyskaniu niepodległości w związku z imigracją robotników do budowy kanału¹¹⁰. Populację tę tworzyły plemiona indiańskie zamieszkujące głównie tereny południowo-wschodnie i północne, w niewielkim stopniu podatne (w szczególności Cuna) na procesy asymilacyjne i w większości żyjące w warunkach gospodarki naturalnej: chłopci — czarni wyzwolenicy i mieszkańcy — uprawiający niewielkie działki; robotnicy rolni oraz proletariat miejski; mieszczaństwo złożone głównie z rodzin kreolskich, w mniejszym stopniu — z migrantów włoskich, francuskich i żydowskich żyjące głównie z handlu i innych usług; wielu właścicieli ziemscy wywodzący się przede wszystkim z tradycyjnych rodzin kreolskich. Dominowała ludność kolorowa: Indianie, Murzyni i mieszkańcy (Metysi i Zambosi). Gospodarka kraju opierała się głównie na wielkiej własności (latyfundiach) oraz na sektorze usług. Procesy integracyjne — chociaż trwające od wieków — nie obejmowały całej populacji. Poza ludnością indiańską niechętni im byli też Żydzi, Chińczycy i Hindusi, kultywujący swoje tradycje i odrębność kulturową¹¹¹.

W 1903 roku Panama znajdowała się w kryzysie. Zaprzestanie budowy kanału oznaczało koniec koniunktury handlowej oraz utratę pracy przez robotników; ponadto zniszczenia wojny domowej dotkliwie dotknęły wieś. Wybitny historyk panamski Ernesto J. Castillero Reyes tak oto opisuje tę sytuację:

Departament Panamy bez przemysłu i bez bogactw (niewystarczający dobrobyt uzyskany przez wieki ciężką pracą został zaprzepaszczonej podczas barbarzyńskiej i długotrwałej wojny trzech lat, która podzieliła krwawo Kolumbię i przede wszystkim zniszczyła ten departament) znajdował się

„Loteria”, febrero 1979, N° 276, s. 17—22; krótka biografia V. Lorenzo mojego autorstwa. „Kontynenty” 1982, nr 3, s. 16—17.

¹⁰⁹ Wyraźnie wskazuje na ten aspekt wydarzeń Ricardo J. Alfaro (znany dyplomata, prawnik) w pracy *Medio siglo de relaciones...*, (s. 5): Píše on: „Wydarzenia i przeciwieństwa owej wojny [„tysiąca dni” — J. I.] nie tylko pobudziły nienawiść między liberałami a konserwatystami, między zwolennikami rządu a rewolucjonistami. Wznęciły także ogień między kolumbijczykami a mieszkańcami Przesmyku.”

¹¹⁰ R. Pereira: *Panamá fuerzas armadas y política 1979...*, s. 36.

¹¹¹ Por. R. Soler: *La independencia de Panamá de Colombia*. En: *Panamá, dependencia y liberación*. Red. R. Soler. Costa Rica 1974, s. 11—12; R. Pereira: *Panamá...*, s. 38—41; R. D. Sousa [i in.]: *Panamá 1903—1970*. Panamá 1970, s. 43—44.

w oplakanym stanie dekadencji i zastoju gospodarczego. Nie było innej nadziei poprawy natychmiastowej, jak tylko wznowienie budowy kanału.¹¹²

Panamska elita, głównie mieszczaństwo, najbardziej świadome swoich interesów grupowych i tradycji politycznej Przesmyku, podjęła dzieło niepodległościowe. Nie był to akt narodowy, gdyż trudno wówczas mówić już o narodzie panamskim, ale nie można odmówić mu cech tożsamości z interesami zamieszkującej Przesmyk ludności. Działania zmierzające do uzyskania niepodległości podjęto, korzystając z pomocy z zewnątrz, co nie było ani pierwszym, ani ostatnim przykładem w historii: bez tej pomocy szanse na utrzymanie niepodległości byłyby równe zeru.

Decyzja Senatu Kolumbii nie była zupełnym zaskoczeniem. Zarówno atmosfera poprzedzająca sesję, jak i sam przebieg debaty pozwalały przewidzieć końcowy efekt. To tłumaczy, dlaczego dwaj senatorowie, zwolennicy niepodległości, nie uczestniczyli w posiedzeniu¹¹³. Jeden z nich, José Augustin Arango, przyznał wprost:

Odmówiłem uczestnictwa w sesji dlatego, że byłem w pełni przeświadczony, że ten akt będzie odrzucony i nie widziałem wówczas innego środka, jak tylko nasza separacja od Kolumbii, by ocalić Przesmyk od ruiny, do jakiej się go skierowało.¹¹⁴

Arango też należał do tych, którzy pierwsi podjęli przygotowania do rebelii.

Zarówno w czasie negocjacji kolumbijsko-amerykańskich, jak i w czasie procedury ratyfikacyjnej w Kolumbii dwa towarzystwa akcyjne, Kompania Nowa i Kolej Panamska (Panama Railroad), wykazywały duże zainteresowanie tymi wydarzeniami. Dyrektor Panama Railroad, a zarazem radca prawny Kompanii Nowej, wspomniany już William Cromwell — najbardziej znany przedstawiciel amerykańskiego *lobby* na rzecz budowy kanału w Panamie — aktywnie uczestniczył w samych negocjacjach (szczególnie

¹¹² E. Castellero R.: *El Canal de Panamá*. Panamá [b. d. w.], s. 103. Podobne opinie znajdujemy w wielu innych pracach. Cytowani już J. i M. Biesanz (*The People...*, s. 35) piszą tak: „Panama znajdowała się w stanie apatii, bez żadnego handlu zagranicznego, z niewielkim własnym rynkiem, bez dzienników, bez regularnej poczty, bez bibliotek, bez publicznej żywności i ambicji. Większość ludzi żyła w spokojnej ignorancji.” Także i w pracy napisanej z pozycji marksistowskich przez przywódców partii komunistycznej (R. D. Sousa [i in.]: *Panamá...*, s. 25) zawarte są podobne sądy. Kończą oni ten wątek wyraźnym stwierdzeniem, iż „sprzeczność między Bogotą a Panamą nie mogła utrzymać się dłuższy czas bez rozwiązania”. Radziecki autor S. A. Gonionskij (*Panama i Panamanski Kanał*. Moskwa 1976) za główną przyczynę proklamowania niepodległości uznaje zaś dążenie niepodległościowe narodu panamskiego (s. 18).

¹¹³ Poza de Obaldia nie przybył również J. A. Arango, w zastępstwie którego brał udział senator-substytut Urichocoa.

¹¹⁴ Cyt. za C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 235.

w czasie, gdy prowadził je nie znający angielskiego Concha) oraz oczywiście zabiegał, wspólnie z Bunau-Varillą, by administracja i Kongres USA wybrali taką właśnie trasę kanału¹¹⁵. Przewodnim motywem ich działania były rachuby na osiągnięcie korzyści finansowych po ewentualnej sprzedaży akcji tych towarzystw rządowi Stanów Zjednoczonych. Śledzili uważnie nastroje zarówno w Bogocie, jak i w Panamie.

Zanim zebrał się (20 czerwca) Kongres kolumbijski na sesji nadzwyczajnej, by rozpatrzyć układ Hay — Herrán (a więc w kilka miesięcy po jego ratyfikacji przez USA), nowy minister pełnomocny USA w Bogocie A. Beaupré wystosował (9 czerwca) wspomnianą notę ostrzegawczą do rządu kolumbijskiego. W kilka dni później (13 czerwca) w „World” ukazał się artykuł (z inspiracji Cromwella), w którym stwierdzono wyraźnie, iż „prezydent Roosevelt jest zdecydowany uzyskać trasę kanału w Panamie. Nie ma zamiaru wszczynać negocjacji z Nikaraguą.”¹¹⁶ Wspomniano także o możliwości secesji Panamy w przypadku, gdyby Kongres Kolumbii nie ratyfikował traktatu. Były to jedne z ostatnich prób wpłynięcia na mającą zapasć w Bogocie decyzję, choć — jak zaznaczyłem — podjęte tylko na podstawie nastrojów w Bogocie i w Panamie. Kongres kolumbijski jeszcze w owym czasie nie obradował.

Wątpliwe jest, by już w czerwcu, przed rozpoczęciem sesji parlamentu kolumbijskiego, prezydent Roosevelt był zwolennikiem secesji Panamy. Raczej — jak to sam stwierdził — był skłonny podjąć kroki bardziej radykalne, a mianowicie zarekomendować Kongresowi okupację Przesmyku i rozpoczęcie budowy kanału nawet wbrew stanowisku Kolumbii¹¹⁷. Nie miał bowiem już wówczas podstaw do brania ewentualnej separacji Panamy w sposób konkretny. W Panamie nie podjęto jeszcze żadnych przygotowań organizacyjnych. Można było odnotować — znane władzom kolumbijskim — coraz bardziej popularne nastroje niepodległościowe¹¹⁸.

W. Cromwell oraz senator José A. Arango pilnie śledzili przebieg debaty w Senacie kolumbijskim. Informacje uzyskiwał Cromwell od swoich informatorów w Bogocie oraz od ministra Beaupré¹¹⁹. Pod koniec lipca 1903 roku odbyło się w Panamie pierwsze spotkanie przygotowawcze. Zaproszono na nie także konsula USA w Panamie Gudgera, najprawdopodobniej w celu uzyskania poparcia USA dla planów powstania¹²⁰. Z całą jednak pewnością

¹¹⁵ Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 424—425.

¹¹⁶ Cyt. za D. McCullough: *El cruce...*, s. 366.

¹¹⁷ Cyt. oświadczenia prezydenta za R. D. Carles: *Historia del Canal...*, s. 28.

¹¹⁸ Jak zeznawał przed parlamentarną komisją śledczą generał S. Briceño, w szczególności od kwietnia 1903 roku (a więc bezpośrednio po rozstrzelaniu V. Lorenzo) zauważalny był wzrost nastrojów niepodległościowych. Por. *Investigación...*, s. 79.

¹¹⁹ Por. tamże, s. 75—76; I. Ortega: *La jornada...*, s. 15—17.

¹²⁰ Spośród znanych na ten temat tylko D. McCullough wspomina o obecności konsula H. Gudgera (*El cruce...*, s. 374).

nie wykorzystano go do nawiązania kontaktów z administracją USA. Rolę tę spełnił agent morski Panama Railroad — James Beers. Powrócił on z Waszyngtonu 4 sierpnia z zapewnieniem, iż Stany Zjednoczone przychylnie potraktują rebelię i uznają nowe władze Panamy¹²¹. Wkrótce potem zawiązała się Rewolucyjna Junta Patriotyczna, w skład której — poza Arango — weszli: Manuel Amador, Carlos C. Arosemena, Nicanor de Obarrio, Ricardo Arias, Federico Boyd, Tomás Arias i Manuel Espinoza. Byli to w większości przedstawiciele starych rodzin panamskich¹²². Bezpośrednimi zatem przyczynami zawiązania się Junty, właśnie w tym czasie, były uzyskane informacje o przebiegu debaty parlamentarnej w Bogocie oraz wstępne i nieoficjalne dane o przychylnym stanowisku rządu USA¹²³.

Junta słusznie oceniała, że zdobycie władzy nie będzie trudne. Oddzielnym jednak zagadnieniem było utrzymanie niepodległości. Panama nie miała wiele szans w przypadku kontrakcji wojskowej Kolumbii. Wydelegowano zatem swojego przedstawiciela Manuela Amadora G., aby uzyskać bezpośrednio zapewnienie o udzieleniu pomocy przez Stany Zjednoczone po proklamowaniu niepodległości oraz wsparcie materialne w przygotowaniu spisku¹²⁴. Amador przybył do Stanów Zjednoczonych 1 września. Przedtem jednak, 30 sierpnia, zaszła nowa, sprzyjająca secesjonistom okoliczność. Szef rządu Marroquin — z nie wyjaśnionych w pełni powodów — mianował gubernatorem Przesmyku znanego zwolennika rebelii senatora José D. de

¹²¹ Por. C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 236—238; G. Mack: *La tierra...*, s. 437.

¹²² C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 238.

¹²³ Informacje, jakie przywiózł Beers do Panamy, rzeczywiście należy potraktować jako wstępne, a zatem niezbyt pewne, gdyż w USA nie mogło jeszcze być pewnego przekonania o przygotowaniach do rebelii. Beers przebywał w Waszyngtonie w czasie, gdy Senat Kolumbii nie zakończył jeszcze obrad (co nastąpiło 12 sierpnia). Prezydent był wówczas jeszcze pod wrażeniem memorandum przygotowanego przez profesora Johna Moore'a w sprawie interpretacji układu Mallarino — Bidlack z 1846 roku, stąd jego wspomniane stanowisko w sprawie okupacji Przesmyku i wybudowania kanału wbrew Kolumbii (Por. D. McCullough: *El cruce...*, s. 373). Potwierdza to również opublikowany jeszcze 2 września artykuł Bunau-Varilli w „Le Matin”, w którym napisał wprost o takiej ewentualności. (Por. I. Ortega: *La Jornada...*, s. 42). Bunau-Varilla, choć przebywał w tym czasie w Paryżu, interesował się przebiegiem spraw i miał możliwości śledzenia wydarzeń. Jeżeli jego informacje były spóźnione, to najwyżej o kilka dni. Mylącą może być informacja o konferencji prasowej senatora S. Cullona (przewodniczącego komisji spraw zagranicznych), która odbyła się 14 sierpnia bezpośrednio po spotkaniu z prezydentem. Stwierdził wówczas Cullon, że USA mogą zawrzeć inny układ nie z Kolumbią, tylko z Panamą. (*Investigación...*, s. 76). Należy to jednak odczytać jako ostatnie ostrzeżenie skierowane pod adresem Kolumbii, nie zaś publiczne przyznanie się do poparcia organizatorom rebelii. Publikacja oświadczenia Cullona pochodzi z 15 sierpnia, to jest z tego samego dnia, w którym nadszedł telegram od ministra Beaupré, informujący o decyzji Senatu Kolumbii. (Por. D. McCullough: *El cruce...*, s. 371—372). Cullon zatem, składając oświadczenie, nie mógł znać decyzji Senatu.

¹²⁴ Wybór Arango nie był przypadkowy. Jego syn studiował w USA i podróż ta mogła nie wzbudzać podejrzeń.

Obaldia¹²⁵. Choć nie uczestniczył on bezpośrednio w spisku, to jednak znacznie redukowało to obawy przed represjami ze strony władz lokalnych.

Misja Amadora w Waszyngtonie początkowo nie przyniosła pożądanых rezultatów. Nie tylko, że nie uzyskał żadnych zapewnień pomocy od rządu, ale nie został nawet przyjęty przez żadnego funkcjonariusza administracji Roosevelta. Powiadomił też pozostałych członków Junty, iż jego starania speliły na niczym. Już 4 września kierujący poselstwem kolumbijskim w Waszyngtonie T. Herrán informował swój rząd, iż

[...] działający w USA agenci rewolucyjni zabiegają o poparcie rządu Stanów Zjednoczonych oraz, jeśli traktat nie zostanie zatwierdzony do 22 września, możliwy jest wybuch rewolucji z pomocą USA.¹²⁶

W kilka dni później, 10 września, ukazał się artykuł o podobnej treści w „Hew York Herald”¹²⁷. Były to wystarczające powody, dla których prezydent Roosevelt nie chciał angażować się w bezpośrednie kontakty z organizatorami spisku.

Sytuacja zmieniła się po przybyciu (22 września) do USA Ph. Bunau-Varilli. Spotkał się on niezwłocznie z Amadorem i zaproponował pomoc finansową w wysokości 100 tys. dolarów w zamian za mianowanie go ministrem pełnomocnym Panamy w Waszyngtonie. Uzgodniono także szczegóły techniczne, takie jak: data rebelii, pomoc ze strony Panama Railroad, przewidywane posunięcia Stanów Zjednoczonych (Amador zabiegał o pełną współpracę wojskową z USA w przejęciu władzy, czego jednak nie uzyskał) oraz pierwsze kroki dyplomatyczne¹²⁸. Dzięki wstawiennictwu pomocnika sekretarza stanu F. B. Loomisa dotarł Bunau-Varilla do prezydenta Roosevelta i sekretarza stanu Haya. Jak później zapewniał, to on ostatecznie przekonał Roosevelta do projektu secesji Panamy¹²⁹. Nie ma jednak żadnych dowodów, że udzielono mu jakichkolwiek zapewnień w imieniu Stanów Zjednoczonych. Jak ocenił to później sam Loomis:

¹²⁵ E. Lemaitre pisze (*Panamá...*, s. 475–476), iż Marroquin pragnął w ten sposób spłacić u Obaldii dług. Bliższy tamtym czasom C. Arrocha G. (*Historia...*, s. 248) przytacza oświadczenie Marroquina, iż mianowanie Obaldii miało przyczynić się do uspokojenia sytuacji w Panamie. Zupełnie odmienne wyjaśnienie znajdujemy w raporcie parlamentarnej komisji śledczej (*Investigación...*, s. 104). Otóż Obaldia należał do zwolenników generała Reyesa, kandydata na prezydenta (wybrany w 1904 roku), który zamierzał wyłonić nowy parlament, skłonny do zaakceptowania każdego porozumienia przedłożonego przez rząd.

¹²⁶ *Investigación...*, s. 99.

¹²⁷ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 241.

¹²⁸ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 11; A. Muñoz P.: *Grandeza y desventura de 3 de noviembre de 1903*. En: A. Muñoz P., E. Castillero P. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976, s. 15–16; C. Arrocha G.: *Historia de la independencia...*, s. 151.

¹²⁹ D. Cullough: *El cruce...*, s. 384; I. J. Klette: *From Atlantic...*, s. 14.

Nie powiedziano nic, co w jakikolwiek sposób mogło być interpretowane jako rada, podżeganie, sugerowanie czy zachęta w związku z inicjowaniem jakiegoś ruchu rewolucyjnego.¹³⁰

Oświadczeniu temu należy dać wiarę, ponieważ Bunau-Varilla występował jako osoba prywatna i nie mógł otrzymać jednoznacznej odpowiedzi. Była ona zresztą zbędna, gdyż rząd USA nie musiał inicjować spisku, który już się zawiązał i korzystał z poparcia dwóch liczących się spółek prywatnych (Kompania Nowa i Kolej Panamska). Byłaby to odpowiedź również dość ryzykowna. W Stanach Zjednoczonych nie brakowało zwolenników budowy kanału w Nikaragui, którzy wykorzystaliby każdy skandal związany z Panamą. Później rok następny (1904) był rokiem dużych wyborów w USA i administracja musiała się liczyć z nastrojami społecznymi oraz argumentami politycznych przeciwników.

Nie oznacza to jednak, że rozmowa nie przyniosła spodziewanego dla Bunau-Varilla efektu. Jeśli nie sprzeciwno się jego planom, to słusznie potraktował to jako aprobatę¹³¹. Poinformowano go jedynie, iż Stany Zjednoczone skorzystają ze swych uprawnień traktatowych (Mallarino — Bidlack) i w razie wybuchu rebelii zabezpieczą swobodny tranzyt przez Przesmyk¹³². Nie było to zresztą żadną tajemnicą.

Ostatnia faza rozegrała się po powrocie Amadora do kraju (26 października). Powstańcy mieli co prawda dość niekonkretne zapewnienie pomocy, ale słusznie przewidywali, że zaangażowanie się Bunau-Varilla, który miał bezpośredni interes w sprzedaży akcji Kompanii Nowej Stanom Zjednoczonym, czyniło ją bardzo prawdopodobną.

Garnizon kolumbijski w Panamie, dowodzony przez generała Estebana Huertasa, liczył jedynie 350 ludzi, z czego 250 wysłano do Cócle w celu stłumienia rzekomego desantu rebeliantów nikaraguańskich. Przekupiono Huertasa oraz kapitana okrętu „Almirante Padilla”¹³³. Pojawiły się jednak nieoczekiwane trudności. Dowiedziano się bowiem o koncentracji posiłków wojsk kolumbijskich, które czekały na załadunek w portach Cartagena

¹³⁰ Cyt. za D. McCullough: *El cruce...*, s. 384. Podobnej treści oświadczenie znajdujemy w orędziu prezydenta do Senatu z 4 stycznia 1904 roku. Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 450. W literaturze polskiej cytuje je L. Pastusiak: *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898—1945*. Warszawa 1974, s. 36.

¹³¹ Potwierdza to sam Roosevelt w rozmowie z dyrektorem „Review of Review”: „Prywatnie mogą panu powiedzieć, że byłbym zadowolony, gdyby Panama była państwem niepodległym lub gdyby w tym momencie stała się niepodległą. Ale publicznie nie mogę tego uczynić, gdyż byłoby to tym samym, co świadczeniem w sprawie rebelii.” M. Medina C.: *Historia de un letrocino...*, s. 48.

¹³² R. Carles: *Historia del Canal...*, s. 30; C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 251.

¹³³ Z wyasygnowanych przez Bunau-Varilla 100 tys. dolarów generałowi Huertasowi obiecano 50. tys., dowódcy zaś „Almirante Padilla” — 35 tys. G. Mack: *La tierra...*, s. 440.

i Buenaventura. Istotnie, rząd w Bogocie 19 września mianował generała Juana B. Tovara nowym dowódcą wojskowym w Panamie i polecił mu, aby na czele swych sił udał się niezwłocznie do Przesmyku. Miał również poufne instrukcje, by w razie potrzeby przejął władzę cywilną. Tovar jednak dopiero 31 października z 500 żołnierzami wypłynął w kierunku Panamy. Nie ulega wątpliwości, iż gdyby wykonał rozkaz natychmiast, rebelia nie byłaby możliwa.

Okrety amerykańskie „Dixie” i „Nashville” przybyły do Colón 2 listopada, na kilka godzin przed kolumbijską „Cartagena”. Był to moment decydujący. Amador uzyskał zapewnienie od administratora Kolei Panamskiej, iż odmówi ona transportu żołnierzy kolumbijskich do stolicy. Tak więc, kiedy Tovar przybył do Panamy, został aresztowany razem z gubernatorem Obaldią. Rebelianci przejęli władzę w mieście, o czym powiadomiono natychmiast konsulat Stanów Zjednoczonych. Następnego dnia „Nashville” z wyceLOWANYMI działami zbliżył się do okrętu kolumbijskiego, który czym prędzej odpłynął. Przy pomocy *marines* rozbrojono też czekające w Colón posiłki¹³⁴. Amador wygłosił triumfalne przemówienie:

Świat jest zaskoczony naszym bohaterstwem. Wczoraj byliśmy niewolnikami Kolumbii, dzisiaj jesteśmy wolni [...]. Prezydent Roosevelt spełnił swoją obietnicę [...]. Niech żyje prezydent Roosevelt! Niech żyje rząd Stanów Zjednoczonych!¹³⁵

Dnia 4 listopada z woli rady miejskiej zebrało się zgromadzenie złożone z rajców, członków Junty oraz czołowych osobistości miasta, na którym proklamowano niepodległość Przesmyku. W akcie proklamacyjnym czytamy:

Rada deklaruje w uroczysty sposób, że ludność podległa jej jurysdykcji oddziela się z dniem dzisiejszym i na przyszłość od Kolumbii, w celu utworzenia z pozostałymi mieszkańcami departamentu Panamy [...] republiki z niezależnym, demokratycznym i reprezentatywnym rządem [...].¹³⁶

¹³⁴ Pierwotnie planowano wybuch powstania na 28 listopada. Przyspieszono je właśnie z powodu przybywających sił kolumbijskich. Amador pozostawał w stałym kontakcie telegraficznym z Bunau-Varillą. Już 15 października sekretarz marynarki wojennej W. L. Moody wydał rozkazy, by kilka okrętów USA wypłynęło do Acapulco oraz do Kingston, a 2 listopada wydano oficjalny rozkaz „utrzymania wolnego i nieprzerwanego tranzytu, jeśli siły wojskowe zagrożą jego unieruchomieniem”. Zalecono także, by uniemożliwić lądowanie jakimkolwiek siłom zbrojnym o wrogich zamiarach — bądź to rządowym, bądź rebelianckim na obszarze 50 mil od miasta Panamy. W efekcie pozwoliło to około 500 słabo uzbrojonym powstańcom opanować miasto Panamę i Colón. Wydatną pomoc okazała Panama Railroad, która odmówiła przewozu żołnierzy kolumbijskich z Colón do Panamy. Por.: G. A. Mellander: *The United States in Panamanian Politics*. Danville — Illinois 1971, s. 25—27; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, 12—14; C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 255—261; G. Mack: *La tierra...*, s. 441—443; D. McCullough: *El cruce...*, s. 396—399; I. Ortega: *La jornada...*, s. 68—71.

¹³⁵ Cyt. za D. McCullough: *El cruce...*, s. 407.

¹³⁶ Cyt. za I. Ortega: *La jornada...*, s. 213—214. Poprzedniego dnia, 3 listopada w nocy, zebrała się rada miejska, która już ogłosiła niepodległość i postanowiła zwołać posiedzenie otwarte rady (*cabildo abierto*) w celu wyłonienia rządu, co właśnie nastąpiło 4 listopada. Por. C. Arrocha: *Historia...*, s. 262—263.

Powołano też trzyosobowe kierownictwo rządowe w składzie: José A. Arango, Federico Boyd i Tomás Arias. Nowa Junta wydała manifest (autorem jego był Eusebio Morales), który w zasadzie uzasadniał proklamowanie niepodległości. Warto przytoczyć następujący fragment:

Przesmyk Panamski był rządzony przez Kolumbię przy zachowaniu skrajnego kryterium, jakie stosowały w odległej epoce kraje europejskie wobec kolonii: lud i terytorium Przesmyku były źródłem korzyści finansowych i niczego więcej. Kontakty i negocjacje dotyczące Kolei Panamskiej i kanału oraz podatki pobierane w Panamie przysporzyły Kolumbii znacznych sum [...] i z tychże pieniędzy na obszarze Przesmyku nie wybudowano ani jednego mostu na licznych rzekach, ani jednej drogi, ani jednego budynku użyteczności publicznej, ani jednej szkoły; nie widziano też żadnego interesu w budowie przemysłu, ani też nie przeznaczyno się ostatniej części tych bogactw, by przyczynić się do dobrobytu kraju [...]. Oddzielając się od naszych braci kolumbijskich, czynimy to bez urazy i radości. Jak dziecko, które opuszcza dom rodzinny, lud Przesmyku, wybierając swoją drogę, czyni to z bólem, ale w spełnieniu najważniejszych z koniecznych obowiązków: utrzymania bytu i pracy dla własnego dobrobytu.¹³⁷

Rebelianci własnymi siłami opanowali tylko stolicę. W Colón bez pomocy sił zbrojnych USA nie byłoby to możliwe, a na prowincji w ogóle nie wiadano o tych wydarzeniach (choć trzeba przyznać, że zasadnicze znaczenie miało opanowanie tych dwóch miast). 6 listopada rada miejska Colón proklamowała niepodległość i podporządkowała się władzom stolicy. Wkrótce też Junta powołała ministrów spraw zagranicznych, sprawiedliwości, wojny i marynarki, skarbu oraz oświaty¹³⁸. Przejęcie władzy oraz utworzenie rządu tymczasowego dawało podstawy do uznania nowego państwa. Również 6 listopada mianowano Philipa Bunau-Varillę specjalnym wysłannikiem i ministrem pełnomocnym Panamy przed rządem USA „z pełnymi prawami do prowadzenia negocjacji o charakterze politycznym i finansowym”¹³⁹.

Stany Zjednoczone uznały Panamę (w pierwszych dniach używano nazwy República del Istmo — Republika Przesmyku) już 6 listopada, z tym że było to uznanie *de facto*, a zatem niepełne, z możliwością cofnięcia. Dlatego — mimo że Bunau-Varilla posiadał pełnomocnictwa dyplomatyczne — nie został oficjalnie przyjęty przez sekretarza stanu Haya. Fakt ten nie oznaczał jednak, że USA byłyby skłonne zgodzić się na przywrócenie stanu poprzedniego. Już bowiem w tym samym dniu (6 listopada) Hay wystosował notę do ministra USA w Bogocie Beaupré, w której zarówno informował go o zaistniałej sytuacji — także o uznaniu Panamy przez Stany Zjednoczone, jak również wskazywał, iż Kolumbia i Panama powinny uregulować swoje kwestie sporne na drodze pokojowej, ponieważ prezydent Roosevelt, korzystając

¹³⁷ *Manifiesto de la Junta de Gobierno Provisional a la Nación*. En: *Documentos historicos...*, s. 265—267.

¹³⁸ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 269—272; I. Ortega: *La jornada...*, s. 217.

¹³⁹ E. Castellero P.: *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1973, s. 22—23.

z uprawnień traktatowych, jak też działając w „interesie cywilizacji”, nie zezwoli, by naruszono swobodę tranzytu przez Przesmyk¹⁴⁰. Pośpiech Haya był także podyktowany tym, iż początkowo — ze względu na dwuznaczność zaangażowania się USA w sprawę niepodległości Panamy — nie chciano nazbyt pospieszenie uznawać Panamy *de iure*, ale też pragnął dać do zrozumienia, że niepełne stanowisko USA nie może stanowić zachęty do ewentualnej kontrakcji Kolumbii¹⁴¹. Dopiero gdy okazało się, że do USA przybywa delegacja rządu Panamy w celu uczestniczenia w negocjacjach w sprawie kanału międzyoceanicznego, a także że skierowano misję rządową Kolumbii do Panamy (o czym informował Beaupré już 7 listopada), postanowiono uznać Panamę *de iure*; nastąpiło to 13 listopada. Pośpiech był spowodowany szybkim podpisaniem umowy z ministrem pełnomocnym Bunau-Varillą, zanim obydwie delegacje mogłyby dotrzeć do Waszyngtonu. Nie bez wpływu był także fakt, iż rząd Kolumbii zwrócił się do Meksyku o podjęcie starań dyplomatycznych w celu przywrócenia integralności Kolumbii¹⁴². Pospieszne uznanie Panamy przez Stany Zjednoczone nie było jednak odosobnione — co warto podkreślić. Uczyniły to państwa liczące się w społeczności międzynarodowej, choć w grupie tej zabrakło początkowo Wielkiej Brytanii. I tak, już 16 listopada dokonała tego Francja, a następnie Chiny (22 listopada), Austro-Węgry (27 listopada), Niemcy (30 listopada) oraz Rosja (7 grudnia)¹⁴³.

Niezwykle sprzyjającą okolicznością dla dyplomacji USA było mianowanie przez rząd tymczasowy Panamy jej przedstawicielem w Waszyngtonie cudzoziemca Philipa Bunau-Varilli. Miało to wpływ zarówno na szybkie — bez udziału specjalnej delegacji panamskiej — podpisanie konwencji panamsko-amerykańskiej w sprawie kanału oraz, przede wszystkim, na treść jej postanowień, w części szczególnie niekorzystnych dla Panamy — proponowanych przez Bunau-Varillę. Już bowiem 18 listopada — w pięć dni po prawnym uznaniu Panamy — sekretarz stanu Hay i minister pełnomocny Panamy Bunau-Varilla podpisali w prywatnej rezydencji Haya konwencję o Kanale Przesmykowym (o czym w rozdziale drugim). Niezwykle korzystny dla USA układ przyczynił się także do uspokojenia amerykańskiej

¹⁴⁰ Por.: nota J. Haya do ministra Beaupré. R. D. Carles: *Historia del Canal...*, s. 37; R. Galvis, D. Ortiz: *Los Estados Unidos...*, s. 63.

¹⁴¹ Faktycznie jednak rząd Kolumbii w pierwszych dniach po secesji Panamy daleki był od podejmowania akcji zbrojnej. Także 6 listopada Beaupré nadał notę do Waszyngtonu — po złożonym mu, w imieniu Marroquina, oświadczeniu przez generała Reyesa — iż Stany Zjednoczone mogłyby na wniosek przedstawiciela Kolumbii w Waszyngtonie wysadzić swoje oddziały zbrojne w Panamie w celu zabezpieczenia swobodnego tranzytu, co z kolei pozwoliłoby ogłosić w Kolumbii stan wojenny i ratyfikować w trybie nadzwyczajnym traktat Hay — Herrán. Por. *Investigación...*, s. 134.

¹⁴² C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 274.

¹⁴³ J. Rivera R.: M. Díaz E.: *Historia auténtica...*, s. 8.

opinii publicznej, gdyż w komentarzach prasowych i w opiniach wyrażanych przez wielu polityków amerykańskich zarzucano prezydentowi Rooseveltowi, iż wznicił rewolucję w Panamie i doprowadził do oderwania jej od Kolumbii¹⁴⁴.

Wiadomość o secesji Panamy wywołała w Kolumbii kryzys wewnętrzny. Tłumy manifestantów występowały zarówno przeciwko rządowi, jak i Stanom Zjednoczonym. Władze wprowadziły stan wyjątkowy, a silne patrole wojska strzegły ambasady Stanów Zjednoczonych. Rząd jednak w pierwszych dniach był skłonny do mediacji i zaakceptowania układu Hay — Herrán (por. przypis 141), gdyż wiadomość o uznaniu *de facto* Panamy przez USA dotarła do Bogoty dopiero 11 listopada¹⁴⁵. Świadczy o tym także powołanie misji mediacyjnej na czele z generałem Reyesem (o czym informował Beaupré 7 listopada). Dlatego też decyzja (dekret rządu 996 z 7 listopada) o utworzeniu Naczelnego Dowództwa Atlantyku, Pacyfiku i Departamentu Panamy oraz organizacji mającej mu podlegać stutysięcznej armii¹⁴⁶ bardziej odpowiadała — jak należy sądzić — nastrojom społecznym niż rzeczywistym intencjom rządu. Potwierdza to między innymi zarządzenie Reyesa — stojącego na czele tego Dowództwa — wydane już na okręcie „Aycardi” 15 listopada, w którym odracza on na czas nieokreślony każdą akcję militarną oraz zakazuje zwiększenia stanu liczebnego armii¹⁴⁷.

Misja Reyesa dotarła do Panamy 19 listopada (a więc już po podpisaniu układu amerykańsko-panamskiego). Nie zezwolono jej jednak zejść na ląd. Rozmowy z większością członków rządu tymczasowego odbyły się na pokładzie statku „Canada”. Mimo obietnic przyznania Panamie znacznej autonomii, pod warunkiem pozostania w granicach Kolumbii, rozmowy te zakończyły się fiaskiem¹⁴⁸. Bezpośrednio po tym Reyes skierował się do Stanów Zjednoczonych. Liczył na to, iż dzięki swojej obecności i rozmowom zdoła zaktywizować amerykańską opinię publiczną oraz zwolenników budowy kanału w Nikaragui. Zaproponował, by powstały spór poddać i zstrzygnięciu przez arbitraż międzynarodowy, na co Hay nie przystał. Kontrpropozycja Haya dotyczyła przeprowadzenia w Panamie plebiscytu w sprawie dalszego pozostawania przy Kolumbii oraz określenia przez trybunał międzynarodowy jedynie wysokości strat materialnych Kolumbii w związku z secesją Panamy. Na to z kolei nie wyraził zgody Reyes¹⁴⁹. W ten sposób i ta próba mediacji zakończyła się niepowodzeniem. Administracja Roosevelta nie była zainteresowana przywróceniem stanu poprzedniego, nawet gdyby Kolumbia ostatecznie

¹⁴⁴ Por. D. McCullough: *El cruce...*, s. 414—415.

¹⁴⁵ G. Mack: *La tierra...*, s. 444.

¹⁴⁶ R. Galvis, D. Ortiz: *Los Estados Unidos...*, s. 77.

¹⁴⁷ Tamże, s. 78.

¹⁴⁸ C. Arrocha G.: *Historia...*, s. 275—276; G. Mack: *La tierra...*, s. 444—445.

¹⁴⁹ E. Castellero P.: *Panama...*, s. 68; G. Mack: *La tierra...*, s. 447.

ratyfikowała traktat Hay — Herrán (o czym zapewniał Reyes po przybyciu do USA), tym bardziej że już 2 grudnia panamski rząd tymczasowy zatwierdził układ ze Stanami Zjednoczonymi. Wydaje się zresztą, że propozycje ustępstw ze strony Kolumbii nie zostałyby zaakceptowane, ponieważ jeszcze przed zakończeniem misji Reyesa sekretarz stanu Hay wystosował notę (11 grudnia) do szefa misji dyplomatycznej Kolumbii w Waszyngtonie, w której informował go, iż podpisany układ z Panamą, mimo nie zakończonej procedury ratyfikacyjnej w USA, pozostaje dla Stanów Zjednoczonych obowiązujący w zakresie przyjętych obowiązków utrzymania niepodległości Panamy, zapewnienia pokoju i porządku Przesmyku. Ostrzegł zarazem, że USA będą obserwowały z pełną gotowością jakiegokolwiek zamiary inwazji Panamy przez siły zbrojne Kolumbii¹⁵⁰.

Pobyt generała Reyesa i towarzyszących mu osób w Stanach Zjednoczonych był oczywiście kłopotliwy dla administracji. Nasilał krytykę prezydenta i całej administracji w związku z zaangażowaniem się w sprawę Panamy. Dlatego też prezydent już 7 grudnia w specjalnym orędziu do Kongresu przedstawił główne postanowienia układu Hay — Bunau-Varilla. Liczył na to — i słusznie — iż podpisanie niezwykle korzystnego dla USA układu będzie ostatecznie argumentem uspokajającym opozycję. Z drugiej strony, misja Reyesa została znakomicie wykorzystana przez sekretarza stanu Haya i Bunau-Varillę jako środek nacisku na rząd tymczasowy Panamy w celu szybkiego zatwierdzenia układu z USA. Jest bowiem bezsporne, iż towarzyszący temu pośpiech spowodowały obawy rządu tymczasowego przed końcowym efektem rozmów kolumbijsko-amerykańskich.

Niezależnie od oczywistego sukcesu dyplomacji USA, jakim było podpisanie układu z Panamą, pozostawała kwestia pogwałcenia postanowień układu Mallarino — Bidlack z 1846 roku, którego Stany Zjednoczone były stroną. Generał Reyes w nocy do sekretarza stanu Haya (z 23 grudnia 1903) wyraźnie taki zarzut sformułował. Dotyczyło to w szczególności art. 35 pkt 1, w którym Stany Zjednoczone gwarantują „prawo suwerenności i własności, jaki Nowa Granada ma i posiada” nad Przesmykiem, a także art. 35 pkt 5 stanowiącego, iż w wypadku naruszenia lub pogwałcenia jakiegoś artykułu układu żadna ze stron nie ucieknie się do zastosowania represji ani też nie wypowie wojny drugiej stronie. Nie omieszczał też Reyes przypomnieć o udziale obywateli amerykańskich w przygotowaniu rebelii w Panamie, jak również o uniemożliwieniu przez siły zbrojne USA dotarcia batalionu kolumbijskiego do miasta Panamy¹⁵¹. Były to istotne argumenty prawnomiedzynarodowe, na

¹⁵⁰ R. Galvis, D. Ortiz: *Los Estados Unidos...*, s. 67—68.

¹⁵¹ Por. *General Reyes, Colombian Special Minister to the United States, to John Hay, Secretary of States of the United States, December 23, 1903*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 191—210.

które trudno było znaleźć zadowalającą odpowiedź. Nota Reyesa miała charakter „raportu krzywd” (*memoria de agravios*), była dyplomatycznym oskarżeniem USA z załączonym jedynym wnioskiem: oddania sprawy do rozstrzygnięcia Trybunałowi Arbitrażowemu w Hadze.

Hay bardzo szybko odpowiedział na notę Reyesa, bo już 5 stycznia 1904 roku. Dzień wcześniej (4 stycznia) prezydent Roosevelt poświęcił sprawie panamskiej orędzie do Kongresu, które w swej treści także miało charakter odpowiedzi na zarzuty stawiane przez opozycję oraz Kolumbię. Zaprzeczył kategorycznie, iż Stany Zjednoczone zainicjowały rewoltę w Panamie i udzieliły jej pomocy. Pospieszne uznanie Panamy — co było wyraźnie dwuznaczne — wytłumaczył szczególnym posłannictwem Stanów Zjednoczonych i ich interesami. Stwierdził:

Uznanie przez mój rząd wynikało z sytuacji faktycznej [...]. Nie negowałem i nie pragnę także negować wartości czy znaczenia ogólnej normy, która stanowi, że nie można uznać za niepodległe państwo to, które nie udowodniło swojej zdolności utrzymania niepodległości. Owa reguła wywodzi się z nieinterwencji i jako wywodząca się z takiej zasady była ogólnie przestrzegana przez Stany Zjednoczone. Ale jak i zasady, z których się wywodzi, reguła ta poddana jest wyjątkom; i są, w mojej opinii, racje konieczne i jasne, które usprawiedliwiają oddalenie jej [...]. Te racje to, po pierwsze, nasze prawa wynikające z traktatów, po drugie, nasz interes bezpieczeństwa narodowego i po trzecie, wspólne interesy cywilizacji [...]. Wielkim przeznaczeniem było zapewnienie, że Przesmyk będzie służył do wolnego i nieskrępowanego tranzytu [...], spełnienie czego ziści się w otwarciu kanału międzyoceanicznego [...]. Jeśli pewnego razu jakiś rząd mógłby powiedzieć, że otrzymał mandat cywilizacji [...], Stany Zjednoczone mają go w związku z kanałem międzyoceanicznym.¹⁵²

Nie zgodził się także Roosevelt z zarzutem o pogwałceniu przez USA traktatu Mallarino — Bidlack. Dowodził bowiem, iż USA nie podpisały układu z Kolumbią w 1846 roku w celu gwarantowania jej suwerenności nad Przesmykiem, ale gwarantować miały — co było właśnie celem zasadniczym — przeznaczenie Przesmyku dla komunikacji międzyoceanicznej.

Była to interpretacja jednostronna i wybiórcza, ale o tyle nie pozbawiona logiki, iż wydane dla marynarki rozkazy (2 listopada) nakazywały uniemożliwienie działań jakimkolwiek siłom zbrojnym w promieniu 50 mil od miasta Panamy. Nie było to precedensem, gdyż w 1902 roku siły amerykańskie zachowały się podobnie, przyczyniając się wówczas do zakończenia wojny „tysiąca dni”.

Wiele argumentów użytych w nocie Haya z 5 stycznia przypominało twierdzenia prezydenta:

Gwarantowanie przez Stany Zjednoczone neutralności Przesmyku, suwerenności oraz własności Nowej Granady zostało udzielone dla utrzymania tego ścisłego celu [wolnej komunikacji — J. I.].

¹⁵² Cyt. za E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 66.

Dlatego Stany Zjednoczone tak rozumiały ochronę suwerenności Przesmyku od ataków zagranicznych mocarstw.¹⁵³

Hay nie pozostawiał żadnych wątpliwości co do niemożności zmiany istniejącego stanu rzeczy. Już na wstępie pisał, że problem ten „należy widzieć w świetle towarzyszących faktów”. Panama została już uznana przez wiele państw, w tym — jak zaznaczył — przez wielkie mocarstwa. Ilatotnie, do początku stycznia 1904 roku do państw uznających Panamę dołączyły Wielka Brytania, Norwegia, Dania, Szwajcaria, Włochy, Belgia, Szwecja i Japonia, a spośród państw amerykańskich — Peru, Nikaragua, Kostaryka i Kuba.

Ostatnią próbą podjętą przez Kolumbię w celu odzyskania Przesmyku była akcja zbrojna. 19 grudnia 1903 roku wyruszyła z Bogoty pierwsza ekspedycja wojskowa. Wobec obecności okrętów amerykańskich Kolumbijczycy nie odważyli się zaatakować bezpośrednio miast Panamy i Colón. Wysadzili około 2 tys. żołnierzy w zatoce de Urabá z zamiarem dotarcia do Panamy drogą lądową. Ze względu jednak na trudne warunki klimatyczne i terenowe — musieli się wycofać. Ostatecznie w kwietniu 1904 roku zaniechali prób odbicia Przesmyku¹⁵⁴.

Scesja Panamy doprowadziła do zaostrenia stosunków kolumbijsko-amerykańskich na wiele lat. Stany Zjednoczone nie były z tego zadowolone. Pragnęły doprowadzić do normalizacji kontaktów z Kolumbią. Już w czasie III Konferencji Państw Amerykańskich w Rio de Janeiro (lipiec 1906) sekretarz stanu Elihu Root zawarł w swoim przemówieniu wyraźnie pojednawcze akcenty wobec Kolumbii. Prezydent Kolumbii generał Reyes (wybrany w 1904) nie należał do przeciwników Stanów Zjednoczonych. Był zwolennikiem podpisania i ratyfikowania układu Hay — Herrán, a po scesji Panamy poszukiwał raczej pokojowego sposobu rozwiązania sporu. Dzięki temu, między innymi, mogło dojść do podpisania w Waszyngtonie dwóch traktatów (9 stycznia 1909): kolumbijsko-amerykańskiego (Cortés — Root) oraz kolumbijsko-panamskiego (Cortés — Arosemena). W układach tych Kolumbia uznawała Panamę, a w zamian uzyskiwała prawo specjalnego korzystania z Kanału Panamskiego oraz kwotę 2,5 mln dolarów (wypłacanych w dziesięciu ratach). Opinia publiczna w Kolumbii była jednak zdecydowanie przeciwna układom, co uniemożliwiło ich pełne zawarcie i przyczyniło się również do upadku prezydenta Reyesa¹⁵⁵.

Dopiero w 1914 roku (6 kwietnia) minister pełnomocny USA w Bogocie T. A. Thomson podpisał z kolumbijskim ministrem spraw

¹⁵³ John Hay, *Secretary of State, to General Reyes, Colombian Special Minister to the United States, January 5, 1904*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 231—232.

¹⁵⁴ R. Galvis, D. Ortiz: *Los Estados Unidos...*, s. 88—91.

¹⁵⁵ Por. J. A. Uribe: *Colombia y los Estados Unidos de América*. Medellin 1976, s. 157—158.

zagranicznych F. J. Urrutią nowy traktat mający na celu usunięcie różnic powstałych w związku z wydarzeniami w Panamie w 1903 roku, między Kolumbią a Stanami Zjednoczonymi. Kolumbia uznawała Panamę za niepodległe państwo (tu przywołano ustawę Kolumbii z 9 czerwca 1855), potwierdzała istniejące granice państwowe z Panamą oraz zgadzała się na wynegocjowanie w Panamie układu o pokoju i przyjaźni, który by umożliwiał nawiązanie normalnych stosunków dyplomatycznych między tymi krajami (art. 3). W zamian otrzymywała kwotę 25 mln dolarów (art. 2) oraz specjalne prawa w korzystaniu z kanału, a w szczególności prawo transportu oddziałów wojskowych, materiałów wojennych, wolnego od opłat transportu produktów kolumbijskich oraz uprzywilejowanego traktowania obywateli kolumbijskich przy przekraczaniu Strefy Kanału (art. 1)¹⁵⁶.

Tym razem jednak traktat ten spotkał się z silną opozycją w Stanach Zjednoczonych. Nie bez wpływu na opóźnienie w ratyfikacji miała też wojna światowa. Senat wyraził zgodę na ratyfikację dopiero w 1921 roku (wraz z poprawką ograniczającą swobodny transport okrętów wojennych i wojsk Kolumbii)¹⁵⁷. Prezydent Wilson ratyfikował traktat 11 stycznia 1922 roku i w tym roku wszedł on w życie.

*
* *

Jest oczywiste, że o stosunkach panamsko-amerykańskich w ścisłym znaczeniu możemy mówić od momentu powstania Panamy jako niepodległego państwa. W tym sensie rok 1903 ma charakter daty granicznej. Jednak analiza wydarzeń i zjawisk wcześniejszych jest ważna, pozostają one w ścisłym związku z aktem niepodległościowym. Rola Stanów Zjednoczonych była tu nie kwestionowana. Wątpliwości pojawiają się dopiero przy bliższym jej określeniu. W opinii potocznej cały problem sprowadzony został do imperialnej polityki USA, sztucznego wywołania rebelii w Panamie, interwencji, polityki dominacji — wyłącznie w celu uzyskania praw do wybudowania i rozporządzania kanałem międzyoceanicznym, celu, który odpowiadał mocarstwowym interesom USA i chęci uzależnienia Ameryki Łacińskiej. Nie brak też w literaturze ocen zbieżnych czy w dużym stopniu podobnych do przedstawionej¹⁵⁸. Pogląd taki sprowadza jednak problem niepodległości Panamy

¹⁵⁶ Por. *Treaty between the United States and Colombia: Signed at Bogota, April 6, 1914*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 331—334.

¹⁵⁷ Por. J. A. Uribe: *Colombia...*, s. 178, 207.

¹⁵⁸ Dla ilustracji można przytoczyć: K. Römmel, W. Römmel: *Pozostałości kolonializmu...*, s. 119—120, choć widoczne są tu nieścisłości co do faktów; podobnie w opracowaniach: *Dzieje Ameryki Łacińskiej...*, s. 115—117; E. J. Pałyga: *Interwencje zbrojne USA w Ameryce Łacińskiej*. Warszawa 1973, s. 77—79. Niezwykle krytyczne oceny znajdujemy

do jednej przyczyny, co przy analizowaniu zjawisk społecznych jest albo zawodne, albo połowiczne. Nie chodzi wszak o podważanie tezy ogólnej, iż niepodległość Panamy pozostaje w związku z imperialną polityką Stanów Zjednoczonych, ale o to, by wiedzieć ten konkretny fakt historyczny w związku przyczynowo-skutkowym z mnogością — nie tylko z jednym — faktów, procesów i również zdarzeń przypadkowych. Dlatego, opierając się na analizowanym w tym rozdziale okresie, można stwierdzić, że z niepodległością Panamy wiąże się wiele bezpośrednich i pośrednich przyczyn, w szczególności:

1. Ewolucja stanowiska Stanów Zjednoczonych dotyczącego politycznego statusu kanału międzyoceanicznego. Przełomowym momentem było tu cytowane oświadczenie prezydenta Hayesa do Senatu (1880) oraz wy stosowana w rok później nota sekretarza stanu Blaine'a, w których to dokumentach wyraźnie sprecyzowano dążenie USA do wyłączności w posiadaniu kanału i jego pełnej kontroli przez rząd; administracja, odchodząc od popieranego przez kilkadziesiąt lat stanowiska o koniecznym umiędzynarodowieniu kanału (rozumianego nie tylko jako prawo równego dostępu wszystkich państw, ale przede wszystkim jako zakaz wyłącznego kontrolowania go przez jakiegokolwiek państwo), uczyniła to jednak w sposób tylko deklaracyjny. Od tych stwierdzeń do podjęcia praktycznych kroków upłynęło około 20 lat. Dlatego główna przesłanka zmiany, jaką była szybko wzrastająca pozycja USA w świecie, nie tłumaczy jeszcze wszystkiego; niemniej istotne pozostają okoliczności urealnienia tych dążeń Stanów Zjednoczonych, mające już charakter zewnętrzny, a do nich przede wszystkim trzeba zaliczyć niepowodzenie kompanii francuskiej (wątpliwe, by Stany Zjednoczone podjęły się budowy kanału na przykład w Nikaragui, gdyby otwarto kanał w Panamie, kontrolowany przez spółkę prywatną) oraz malejąca rola na zachodniej półkuli głównego konkurenta USA — Wielkiej Brytanii, co ostatecznie znalazło potwierdzenie w traktacie Hay — Pauncefote (zastępującym układ Clayton — Bulwer z 1850 roku). Urzeczywistnienie amerykańskich dążeń związanych z kanałem było ponadto częścią składową polityki ekspansji — tolerowanej przez inne mocarstwa — z przełomu stuleci (wojna z Hiszpanią, uzależnienie Kuby). W zarysowującym się nowym podziale świata zachodnia półkula miała przypaść Stanom Zjednoczonym. Kraj ten

również w piśmiennictwie amerykańskim. Samuel Flagg B. pisze: „Interwencja w 1903 w Panamie jest prawdziwie czarnym punktem w polityce latynoamerykańskiej USA.” (S. Flagg B.: *La diplomacia...*, s. 160). D. Perkins zarzuca nieliczenie się z zasadami prawnymi i gotowość administracji Roosevelta osiągnięcia własnych interesów kosztem krajów Ameryki Łacińskiej (D. Perkins: *The Monroe...*, s. 451). Także w literaturze panamskiej, która na ogół pozytywnie ocenia akt niepodległościowy, znaleźć można podobne sądy. W pracy napisanej przez przywódców komunistycznych (R. D. Sousa [i in.]: *Panamá 1903—1970*) siły sprawcze separacji sprowadzono jedynie do polityki imperializmu, choć zaakcentowano także szkodliwe dla Panamy skutki polityki Bogoty.

nie był jeszcze wówczas pierwszym mocarstwem światowym, jeśli zatem niepodległa Panama bardzo szybko została uznana przez wiele państw (w tym przez prawie wszystkie państwa europejskie) oznaczało to, że dążenia Stanów Zjednoczonych do wyłącznego opanowania kanału międzyoceanicznego były w interesie tych państw (choćby wiarygodne przypuszczenie, że kanał zostanie otwarty oraz będzie trwale funkcjonował) albo przynajmniej było im to obojętne (nie sprzeczne z ich interesami).

2. Prawdą jest, że niepodległość Panamy nie była skutkiem walk ruchu narodowyzwoleńczego. Pozostaje jednak odpowiedź na pytanie, czy niewystępowanie tego zjawiska w czymkolwiek umniejsza lub podważa akt niepodległościowy. Odpowiedź twierdząca byłaby wyrazem skrajnego stanowiska, iż tylko „danina krwi” nobilituje społeczeństwo do własnego bytu państwowego. Wszak nauka prawa międzynarodowego zna także inne — poza walką narodowyzwoleńczą — sposoby powstawania państw (secesja, połączenie, rozpad). Negatywna odpowiedź na to pytanie nie powinna jednak skłaniać do innego skrajnego wniosku, a mianowicie, iż secesja Panamy była aktem w pełni samodzielnym w tym sensie, w jakim odpowiadał on wymogom trwałości i efektywności sprawowania władzy państwowej. Bez pospiesznego uznania Panamy przez Stany Zjednoczone (ale także i inne państwa) — co było niewątpliwym środkiem nacisku na Kolumbię — najprawdopodobniej zostałaby Panama przy pomocy akcji zbrojnej inkorporowana. Z drugiej jednak strony, Kolumbia nie zgadzała się na pokojowe wypowiedzenie się (poprzez plebiscyt) ludności Przesmyku w sprawie przynależności do Kolumbii, co generał Reyes tłumaczył brakiem prawnych możliwości secesji w ustawodawstwie kolumbijskim. Tymczasem w umowie Thomson — Urrutia (1914) taką podstawę przytoczono. Wydaje się zatem, że każda ocena jednoznaczna może nosić znamiona powierzchowności. Trudno bowiem pominąć przesłanki wewnętrzne, a do nich w szczególności zaliczyć trzeba fakt samodzielnego proklamowania niepodległości Panamy w 1821 roku i dobrowolnego przyłączenia się do Kolumbii, kilkakrotne próby separacji od Kolumbii w ubiegłym stuleciu, ponad trzydziestoletni okres (1855 — 1886) doświadczeń jako stanu federalnego (co bez wątpienia umocniło panamską odrębność) oraz tragiczne doświadczenia wojny „tysiąca dni”, a w szczególności ostatniego roku jej trwania (1902), gdy toczyła się ona głównie w Panamie, przy aktywnym udziale ludności Przesmyku — co przecież nie pozostawało bez wpływu na nasilenie nastrojów antyrządowych. Panama była w niewielkim stopniu zintegrowana z resztą państwa kolumbijskiego. Wynikało to nie tylko ze znikomego zainteresowania Bogoty, co może przede wszystkim — z trudności natury geograficznej (jedyna komunikacja drogą morską).

3. Idea budowy kanału międzyoceanicznego rozumiana jako możliwość rozwoju gospodarczego Przesmyku. Dzięki nowej drodze komunikacyjnej o charakterze międzynarodowym Przesmyk miał spełnić (a może

ponownie spełniać) ważną rolę w handlu światowym. Potrzeba ta, będąca ważnym celem społecznym ludności Przesmyku, została rozbudzona szczególnie w czasie budowy kanału przez Kompanię Powszechną, tym dotkliwiej też odczuwano jej niepowodzenia. Cel ten pozostawał w całkowitej zgodności z interesami i dążeniami USA do posiadania i kontrolowania takiej drogi morskiej, a także z interesami spółek prywatnych Kompanii Nowej i Kolei Panamskiej. Wspólność tego interesu określała powodzenie secesji.

4. Bezpośrednim impulsem do zawiązania się spisku, mającego na celu secesję Panamy, było nieratyfikowanie umowy między USA a Kolumbią w sprawie budowy kanału. Brak takiego porozumienia rodził obawy, że kanał zostanie wybudowany w Nikaragui (ustawa Spoonera). Trudno już dzisiaj z całą pewnością rozstrzygnąć, czy nieratyfikowanie umowy Herrán — Hay było znakomitym argumentem na rzecz oddzielenia się od Kolumbii dla grupy ludzi, którzy już wcześniej mieli takie plany, czy też narodził się on dopiero wówczas, gdy stało się oczywiste, że Kolumbia nie ratyfikuje umowy z USA; pytanie to zresztą jest nieistotne, ważny pozostaje moment zawiązania spisku (koniec lipca 1903) i wystąpienia niektórych przesłanek jego powodzenia; zarówno Stany Zjednoczone, jak i wspomniane towarzystwa prywatne były zainteresowane zawarciem umowy z Kolumbią, czemu dawano niejednokrotnie wyraz (nota Haya do Herrána z 21 stycznia 1903, nota Beaupré do ministra Rico z czerwca tegoż roku, zaangażowanie W. Cromwella w czasie negocjacji), stąd też z tej strony nie były podejmowane — do pewnego czasu — żadne działania.

5. Trudno uznać, że administracja prezydenta Roosevelta inspirowała przygotowania do rebelii w Panamie, choć za pośrednictwem W. Cromwella, a później Bunau-Varilli oraz ze źródeł własnych była o tym poinformowana. Skierowanie okrętów wojennych USA do Panamy jest tego wystarczającym dowodem, chociaż warto podkreślić, że Stany Zjednoczone miały prawo interweniowania w Panamie (na mocy układu Mallarino — Bidlack) i czyniły to w przeszłości niejednokrotnie. Zarzutem nie może więc być samo prawo interwencji, ale sposób jego wykonania, trudno bowiem uznać, iż Stany Zjednoczone na mocy tego układu były upoważnione do rozbicia sił rządowych (tego typu interwencja nie była zresztą precedensem, gdyż rok wcześniej postąpiono niemal identycznie); akcja wojskowa USA umożliwiła zatem rebeliantom utrzymanie władzy.

6. Samo przygotowanie rebelii i przejęcie władzy nie było wyłącznym dziełem Panamczyków. Ważny udział miały dwa wspomniane towarzystwa. Zarówno W. Cromwell, jak Bunau-Varilla (i nie tylko) przyczynili się do opracowania planu rebelii i jego przeprowadzenia, zaś Panama Railroad skutecznie uniemożliwiła przybycie posiłków kolumbijskich z Colón do Panamy.

7. Faktem jest, że niepodległość Panamy była możliwa dzięki pasywności rządu Kolumbii. Mimo posiadanych informacji o możliwości separacji Panamy, nazbyt późno postanowiono wzmocnić miejscowy garnizon wojskowy; gdyby uczyniono to wcześniej, separacją nie byłaby możliwa.

Powstanie Panamy jako niepodległego państwa było zatem wynikiem wielorakich przyczyn wewnętrznych i zewnętrznych oraz zaistnienia okoliczności, które czyniły możliwe oddzielenie się od Kolumbii. Trudno uznać wyłącznie jedną z tych przyczyn za siłę sprawczą. Niepodległość ta nie byłaby możliwa bez pomocy wojskowej USA i związanych z nią przedsięwzięć dyplomatycznych, ale i też bez zawiązania się lokalnego spisku — z udziałem dwóch towarzystw prywatnych — inspirowanego ideą ukończenia kanału międzyoceanicznego; spisku, który był także logiczną konsekwencją długoletniej tendencji separatystycznej Przesmyku.

ROZDZIAŁ DRUGI

Prawno-polityczne i materialne zależności Panamy

Konwencja o Kanale Przesmykowym

Zawarcie układu

Już w czasie swojej misji w Stanach Zjednoczonych Amador deklarował — choć nikomu z rządu USA — gotowość podpisania przez przyszłe władze republiki umowy w sprawie kanału. Nie posiadał on jednak żadnych szczegółowych instrukcji. Nie przekazano ich także Bunau-Varilli, po mianowaniu go ministrem pełnomocnym Panamy w Waszyngtonie. Rząd tymczasowy — najpewniej w obawie przed negocjowaniem umowy z USA wyłącznie przez cudzoziemca — sporządził instrukcje do prowadzenia rozmów i skierował do USA swoich przedstawicieli w osobach Manuela Amadora G., Federico Boyda i Pablo Arosemeny. Delegacja ta przewoziła formalnie sporządzone listy uwierzytelniające dla Bunau-Varilli oraz notę z wspomnianymi instrukcjami¹.

Instrukcja Junty zasługuje na uwagę, ponieważ była pierwszym oficjalnym stanowiskiem rządu panamskiego wobec przyszłego układu ze Stanami Zjednoczonymi. Istotne jest tylko wskazanie różnic w porównaniu z wcześniejszym traktatem amerykańsko-kolumbijskim. Można je sprowadzić do kilku punktów:

- wyłączenie ze strefy kanału miast Panama i Colón;
- zagwarantowanie płatności Panamie przez Kompanię Nową, w związku z prawem zbycia USA jej własności;
- zagwarantowanie obywatelom Panamy prawa korzystania z przyszłego kanału;
- prawo pobierania opłat celnych od wwożonych do strefy artykułów tytoniowych i alkoholowych;
- zniesienie trybunałów USA na rzecz trybunałów mieszanych;
- zmiana zasady wypłacenia jednorazowej kwoty 10 mln dolarów po podpisaniu układu w ten sposób, że jej większa część (8 mln) pozostanie

¹ Dwaj z nich wyjechali do USA już 10 listopada, a więc jeszcze przed uznaniem Panamy *de iure*. Por. *Documentos historicos sobre la independencia del Istmo de Panamá*. Panamá 1930, s. 316.

w dyspozycji rządu USA i będzie wypłacana rocznie suma 240 tys. dolarów (3%);

- rozszerzenie, poza obszarem strefy, na całe terytorium republiki praw USA do gwarantowania niepodległości i suwerenności Panamy.

Zaznaczono także, iż Bunau-Varilla powinien w czasie prowadzenia rozmów konsultować się z delegacją rządową (Amadorem i Boydem)².

Bunau-Varilla słusznie przewidywał, że przybycie delegacji ograniczy jego swobodę, a może nawet doprowadzi do odwołania go. Wystosował zatem depeszę do ministra spraw zagranicznych rządu tymczasowego, w której wyraził swoje niezadowolenie z wysłania delegacji oraz stwierdził, iż pozostaje to w sprzeczności z jego misją. Otrzymał odpowiedź, jakiej oczekiwał: potwierdzono jego uprawnienia do negocjowania oraz zaznaczono, że może podpisać układ³. Trudno dziś dociec, dlaczego minister de la Esprilla wystosował taki telegram w sytuacji, gdy w drodze znajdowali się przedstawiciele Junty. Był to oczywisty błąd.

Mając potwierdzenie swych uprawnień, Bunau-Varilla wspólnie z sekretarzem Hayem postanowili podpisać umowę, zanim do Waszyngtonu przybędzie delegacja panamska. Już 15 listopada Hay przekazał Bunau-Varilli projekt oparty na traktacie Herrán — Hay, z pewnymi jednak zmianami na korzyść USA (powiększenie szerokości strefy, zniesienie jurysdykcji panamskiej, zobowiązanie Panamy do sprzedaży ziem potrzebnych do budowy portów i zmniejszenie płatności na jej rzecz). Bunau-Varilla, po naniesieniu poprawek, przesłał Hayowi dwie wersje do wyboru⁴. Większość zaproponowanych przez niego zmian zmierzała do większego zabezpieczenia interesów amerykańskich. Dołączył między innymi znaną formułę art. III, na mocy której USA uzyskiwały prawa takie, jakby były suwerenem, przy całkowitym wyłączeniu praw Panamy w wykonywaniu suwerenności, zwierzchności i władzy⁵. Regulacja ta stała się później jedną z głównych przyczyn sporów między dwoma państwami. Chociaż USA nie były suwerenem strefy, to jednak — jak pisze Pablo M. Armuelles — „[...] nieściśły, nieprawniczy i nierozważny język tej klauzuli służył za podstawę w interpretacji traktatu, co nie może pozostawać w zgodzie z innymi postanowieniami [...]”⁶. Dołączył również po-

² Por. E. Castellero P.: *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1973, s. 25—27.

³ Tamże, s. 28—29.

⁴ *Documentos históricos...*, s. 324—325; E. Castellero P.: *Panamá...*, s. 31; P. M. Armuelles: *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1975 (maszynopis powielony), s. 35; R. Dario C.: *Historia del Canal de Panamá*. Panamá 1973, s. 59.

⁵ Faktycznie ich autorem był amerykański prawnik F. Pavey, którego Bunau-Varilla zatrudnił jako doradcę, za co Panama zapłaciła mu 15 tys. dolarów. Por. E. Castellero R.: *El profeta de Panamá y su gran traición*. Panamá 1936, s. 49. Jak pisze P. B. Ryan (*La controversia del Canal de Panamá*. Mexico 1979, s. 30), Bunau-Varilla wprowadził te poprawki, by Senat USA szybko udzielił zgody na ratyfikację umowy.

⁶ P. M. Armuelles: *Relaciones...*, s. 35—36.

stanowienie — jedyne mimo woli, które było zgodne z instrukcją — o gwarantowaniu przez USA niepodległości i suwerenności Panamy. Jediną zaś poprawką służącą interesom kraju, który reprezentował, było zapewnienie identycznych jak Kolumbii płatności. W sumie, dzięki poprawkom Bunau-Varilli, Stany Zjednoczone uzyskały taki zakres uprawnień, o jaki nawet same nie występowały.

W kilka godzin po podpisaniu 18 listopada *Konwencji o Kanale Przesmykowym* (*The Isthmian Canal Convention*), przedstawiciele rządu tymczasowego przybyli do Waszyngtonu. „Konsternacja negocjatorów — pisze Domingo H. Turner — nie miała granic i natychmiast zwrócili się oni o zorganizowanie spotkania z sekretarzem Hayem [...]”.⁷ Amador i Boyd następnego dnia wyrazili swoje niezadowolenie z układu wraz z obawami, że może on w takiej postaci nie zostać ratyfikowany. Zarówno Hay, jak i Bunau-Varilla zdawali sobie sprawę, że powodzenie całego przedsięwzięcia zależy od szybkiej ratyfikacji *Konwencji* przez Panamę, będzie to bowiem postawienie przed faktem dokonanym amerykańskiej opinii publicznej, Kongresu i innych państw. Osłabi także opozycję ze strony zagorzałych zwolenników kanału w Nikaragui. Przekonywali delegatów panamskich nie tylko o potrzebie szybkiego ratyfikowania, ale również zaproponowali im, by dokonali tego sami (!). Amador i Boyd stanowczo jednak odmówili⁸. Nie zgodzili się także z wystąpieniem do rządu o przyznanie im takich uprawnień. Wówczas sam Bunau-Varilla wystąpił do ministra de la Esprielli:

[...] bez uprzedniej konsultacji z komisją pozwolę sobie zaproponować, by wysłano telegraficznie szerokie uprawnienia dla wspomnianej komisji, by w imieniu rządu i z jego własnej mocy przedsięwzięła natychmiastowe ratyfikowanie traktatu.⁹

Tym razem de la Espriella przysłał odpowiedź negatywną. Nastąpiła jednak niewyjaśniona zmiana opinii Amadora i Boyda. W liście do rządu pisali oni:

Po dokładnym przestudiowaniu traktatu i po stwierdzeniu, że poza niewielkimi modyfikacjami jest on identyczny jak poprzedni, Herrán — Hay, a także zgodny z instrukcjami, jakie panowie nam przekazali, zgadzamy się na zaakceptowanie go w takiej postaci, w jakiej jest.¹⁰

Faktycznie też w dzień po otrzymaniu tekstu traktatu Junta rządowa wydała 2 grudnia dekret nr 24, na mocy którego jednomyślnie zaaprobowала układ z USA (w tekście użyto słowa „aprobuje się”, a nie „ra-

⁷ D. H. Turner: *Tratado fatal*. Panamá 1974, s. 45.

⁸ E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 50; G. A. Mellander: *The United States in Panamanian Politics*. Danville — Illinois 1971, s. 41.

⁹ Cyt. za E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 40.

¹⁰ Tamże, s. 43.

tyfikuje“, co później było podstawą do twierdzeń, iż Panama traktatu nie ratyfikowała). Jako powody tej decyzji wymieniono, że traktat zagwarantował niepodległość i bezpieczeństwo zewnętrzne oraz zrealizował aspiracje ludu panamskiego, jakimi są otwarcie dla żeglugi kanału służącego wszystkim narodom¹¹. 4 grudnia, w dwa dni po wydaniu dekretu, wręczono jego oryginał wraz z tekstem układu konsulowi Stanów Zjednoczonych. W ten sposób pozbawiono się nawet oficjalnej wersji *Konwencji*.

USA uzyskały niezwykle korzystny dla siebie układ i to ostatecznie było najbardziej przekonywającym argumentem, między innymi dla Senatu, który po burzliwej debacie udzielił 23 lutego 1904 roku zgody na ratyfikację (66:14). Chociaż nie brak i uzasadnień, że na decyzję Senatu wpłynęła determinacja, z jaką administracja broniła traktatu¹².

Dla Panamy, oprócz ograniczonych korzyści, stanowił przede wszystkim cenę za niepodległość, godził w suwerenne prawa tego kraju i podporządkowywał jego rozwój gospodarczym, politycznym i militarnym interesom USA. Lapidarnie ujął to sam sekretarz Hay w rozmowie z senatorem Spoonerem: „Pan i ja wystarczająco dobrze wiemy, ile kwestii zawiera ten traktat, które mogłyby sprowokować zastrzeżenia ze strony jakiegokolwiek patrioty panamskiego.“¹³

Interesująca jest odpowiedź na pytanie, czy faktycznie młoda republika musiała zawrzeć układ bardziej niekorzystny niż uprzednio podpisany z Kolumbią. Wydaje się, że nie. O ile bowiem los niepodległego bytu Panamy zależał od tego, czy podpisze ona traktat ze Stanami Zjednoczonymi, o tyle można było uniknąć wprowadzenia doń postanowień dalece naruszających rację stanu. Pierwszym błędem było mianowanie cudzoziemca, Philipa Bunau-Varillę, przedstawicielem dyplomatycznym. Można to jednak uzasadnić, bo wynikało z dotrzymania swoistej transakcji, o czym wspominałem. Tym niemniej można było przekazać mu szczegółowy zakres obowiązków, bez prawa podpisywania układu, i oficjalnie zawiadomić o tym rząd USA. Bunau-Varilla nie był człowiekiem nieznanym. Wiedzano o tym, czy też łatwo dało się to wywnioskować, iż głównie zależało mu na zabezpieczeniu interesów akcjonariuszy, w tym własnych, Kompanii Nowej. Rząd Panamski poniekąd sam pozbawił się możliwości negocjowania ze Stanami Zjednoczonymi, bo przecież w sensie merytorycznym za takowe nie można uznać konsultacji Haya z Bunau-Varillą i włączenia przez niego poprawek szkodliwych dla Panamy, przez co naruszył status przedstawiciela dyplomatycznego. Jest to jednak do-

¹¹ D. H. Turner: *Tratado...*, s. 48; P. M. Armuelles: *Relaciones...*, s. 39.

¹² Przykładowo T. Bayley: *A Diplomatic History of the American People*. New York 1944, s. 544.

¹³ Cyt. za M. Medina C.: *Historia de un latrocinio: el Canal de Panamá*. Mexico 1973, s. 52–53.

piero część obciążeń. Wydarzenia między 18 listopada a 2 grudnia obciążają Juntę jeszcze bardziej. Amador i Boyd, początkowo niezadowoleni z układu, nie tylko go zaakceptowali, ale w dodatku wprowadzili w błąd swych zwierzchników, zawiadamiając ich o zgodności układu z otrzymanymi instrukcjami. I wreszcie samo aprobowanie nastąpiło w ciągu jednego dnia, co pozwala przypuszczać, że nie tylko nie przeprowadzono dokładnej analizy postanowień, ale nawet — ponieważ był to tekst w języku angielskim — nie wszyscy członkowie rządu mogli się z nim zapoznać.

Nieprawdopodobność tego postępowania może nasuwać podejrzenie, iż uczyniono to wszystko w imię ochrony racji wyższego rządu. W istocie sekretarz stanu Hay w rozmowie z delegacją panamską wyraził swoje zniecierpliwienie i zainteresowanie szybką ratyfikacją, a Bunau-Varilla w licznej korespondencji adresowanej do Junty sugerował, iż Stany Zjednoczone mogłyby cofnąć swoje poparcie dla nowo powstałego państwa. Nie można wykluczyć, iż w obawie przed taką ewentualnością Junta podporządkowała się. Byłaby to jednak błędna ocena sytuacji. Stany Zjednoczone już uznały Panamę *de iure* (13 listopada) i wycofanie się z tego mogłoby być bardziej niezręczne niż kontynuowanie poparcia. Prezydent Roosevelt był też zwolennikiem trasy w Panamie i niechętny rządowi Marroquina, a tym samym ewentualnemu ponownemu negocjowaniu z nim. Doskonale zdawał sobie z tego sprawę Bunau-Varilla, gdyż niczym innym nie można wytłumaczyć jego nalegań jak tylko obawą, że w Panamie oceni się sytuację zgodnie z prawdą. Odpowiedzialność wynika w tym wypadku z całkowicie błędnej oceny wydarzeń i braku rozeznania w sytuacji w Stanach Zjednoczonych. Tej odpowiedzialności nie neguje wielu autorów panamskich, chociaż w nielicznych pracach podaje się szczegóły procesu ratyfikacyjnego¹⁴.

Problem ten widać w ostrzejszym świetle, gdy weźmiemy pod uwagę także stanowisko Junty w tej sprawie z 15 stycznia 1904 roku. Otóż w czasie sesji nowo wybranego Narodowego Zgromadzenia Konstytucyjnego Panamy (zwołanego 2 stycznia) Junta skierowała doń pismo, w którym między innymi odniesiono się do układu z USA. Charakterystyczne, że nie tylko pominięto w nim nienormalny tryb negocjacji, ale w pełni udzielono poparcia postanowieniom tej umowy:

Konwencja, oceniana za pomocą ścisłych kryteriów, może wydawać się dla nas pod pewnymi względami niekorzystna, ale oceniając ją tak, jak się ocenia przedsięwzięcia podejmowane po to,

¹⁴ Do wyjątków należy cytowana praca E. Castellero P. (*Panamá...*). Pisze on (s. 72—73): „[...] odpowiedzialność za traktat Hay — Bunau-Varilla i jego nieszczęsne konsekwencje dla panamskiej przyszłości nie spada na zniesławionego awanturnika [Bunau-Varilla — J. I.], jak to się chciało widzieć, ale przede wszystkim na osobistości naszej niepodległości, którzy udzielili tej umowie tytułu prawomocności i obowiązki na wieczność, [...] z drugiej strony ratyfikacja nie była absolutnie potrzebna.”

by zmieniać oblicza narodów, należy uważać ją przynajmniej za ziarno, które da nieobliczalne korzyści i będzie sprzyjać przyszłym pokoleniom; dzięki temu traktat spełnia bardzo szlachetne i wzniosłe cele.¹⁵

Zgromadzenie ze swej strony dalekie było od podważania podjętych przez Juntę decyzji, w tym zatwierdzenia *Konwencji*.

Kierując posłanie do konstytuanty, Junta — jak należy sądzić — miała na celu również uzyskanie akceptacji swojej decyzji jako decyzji władzy tymczasowej. Zawarcie umowy przez Panamę odbyło się poza porządkiem konstytucyjnym, gdyż konstytucji wówczas nie było. Najpewniej też z tego powodu procedura zastosowana przy zatwierdzaniu umowy (dekret rządowy podpisany przez wszystkich członków rządu) była wzorowana na rozwiązaniu kolumbijskim, tzn. na możliwości wydawania przez rząd dekretów z mocą ustawy (podpisywanych przez prezydenta i ministrów) po ogłoszeniu stanu wyjątkowego. O zasadności takiego wniosku świadczy także fakt przejścia przez konstytuante funkcji ustawodawczych i pozostawienia Juncie władzy wykonawczej, co oznaczało uznanie sprawowania funkcji ustawodawczych przez Juntę do czasu tej decyzji konstytuanty; ale i również tego, że Junta do tego czasu działała zamiast i w imieniu nie istniejącego parlamentu. Co prawda zawieranie umów międzynarodowych przez władze tymczasowe nie jest czymś odosobnionym, tym niemniej mogą pojawić się wątpliwości — natury doktrynalnej — iż w tym wypadku aprobowanie (takiego terminu użyto w dekreście z 2 grudnia 1903) czy ratyfikowanie (jak określono w posłaniu z 15 stycznia 1904) — dokonało się bez udziału organu przedstawicielskiego. Sprawa ta należy jednak do wewnętrznego ustawodawstwa państw. Jeśli jednak w owym czasie w Panamie nie istniał jeszcze zwarty system prawny, tym bardziej znaczenia nabierają pierwsze decyzje organu przedstawicielskiego. Ponadto w uchwalonej w 1904 roku konstytucji Panamy w kilku artykułach odwołano się do umowy z USA, a zatem uznano tę umowę za obowiązującą i legalną.

Warto także zasygnalizować problem prawnomiędzynarodowy, związany z ewentualnością wystąpienia przesłanek nieważności umowy z USA, gdyż okoliczności faktyczne podpisania jej odbiegały znacznie od normalnych. Otóż trzeba zaznaczyć, że *Konwencja* była podpisywana w „erze traktatów nierównoprawnych“ i dokonywanie oceny prawnej z punktu widzenia współczesnego (znacznie późniejszego w czasie) prawa traktatowego jest pozbawione podstaw. Ale nawet gdyby dokonać oceny — czysto akademickiej — z przywołaniem faktów towarzyszących podpisaniu *Konwencji*, to rozstrzygające będzie zachowanie się Panamy w ciągu następnych kilkudziesięciu lat. Wystarczy

¹⁵ *Mensaje de la Junta de Gobierno Provisional a la Convención Nacional Constituyente*. „Lotería“, febrero, 1979, № 276, s. 31.

tylko przywołać kilkakrotne podpisywanie przez Panamę umów (1904, 1936, 1955) modyfikujących *Konwencję* z 1903 roku lub ją uzupełniających, przez co wyraźnie godziła się na zachowanie mocy obowiązującej i legalności *Konwencji*. Zachowania te wystąpiły po takim czasie, że wszelkie okoliczności podpisywania umowy musiały być znane.

Zupełnie natomiast odmiennym zagadnieniem jest możliwość wygaśnięcia umowy w związku z niezgodnością z późniejszymi normami *ius cogens*, *Konwencja* bowiem bez wątpienia była nierównoprawna. Zresztą w odniesieniu do części postanowień to nastąpiło (przykładowo w umowie z 1936 roku strony postanowiły anulować postanowienia o gwarantowaniu niepodległości Panamy i prawie USA do interwencji w Panamie). Niezależnie jednak od możliwości powoływania się na argumenty prawne, zarówno fakty towarzyszące zawarciu tej umowy, jak i jej postanowienia pozostawały z całą pewnością argumentami politycznymi i tego znaczenia nie utraciły, w szczególności w dążeniu dyplomacji panamskiej początkowo do częściowej zmiany tej umowy, a później — całkowitego jej zastąpienia jakościowo inną.

Główne postanowienia

Traktat, popularnie zwany traktatem Hay — Bunau-Varilla, składał się z 26 artykułów. Nie był więc nadmiernie rozbudowany, co wynikało między innymi z faktu pozbawienia Panamy wpływu na budowę, utrzymanie, administrowanie i obronę kanału oraz przyległego doń pasa ziemi. Większość postanowień traktatu dotyczyła przywilejów USA: 8 z 25 artykułów (nie licząc ostatniego o ratyfikacji) odnosiło się wprost do przyznanych Stanom Zjednoczonym praw, z użyciem sformułowania „Republika Panamy przyznaje” (*grants*). Nie wyczerpują one jednak wszystkich uprawnień, ponieważ w innych 9 artykułach wyliczono kolejne uprawnienia bądź też zobowiązania Panamy w postaci gwarancji pełnego z nich korzystania. W sumie zatem aż w 17 na 25 artykułów mowa jest o prawach USA. Do grupy tej zaliczyć trzeba ponadto art. I, na mocy którego Stany Zjednoczone gwarantowały niepodległość Panamy, gdyż — niezależnie od zainteresowania taką regulacją przez rząd panamski — rozszerzał on znacznie całokształt uprawnień przez stworzenie możliwości ingerowania na całym terytorium republiki. Z pozostałych 7 tylko 4 (w części także art. IX) dotyczą praw Panamy i jej obywateli. Już samo to wyłącznie ilościowe porównanie ukazuje zawarty układ.

Odpowiednio do przedstawionego podziału przepisów *Konwencji* jej postanowienia były następujące:

I. Bezpośrednie udzielenie praw Stanom Zjednoczonym (*The Republic of Panama grants to the United States [...]*).

1. Przyznanie na wieczność monopolu na wybudowanie, utrzymanie i funkcjonowanie jakiegokolwiek środka komunikacji łączącego Morze Karaibskie z Oceanem Spokojnym (art. V).

2. W celu wybudowania, utrzymywania, funkcjonowania, zapewnienia warunków sanitarnych oraz ochrony kanału (*Konwencji* nie znane jest pojęcie obrony kanału) łączącego Pacyfik z Atlantykiem przyznano prawo korzystania, zajmowania i kontroli pasa ziemi o szerokości 10 mil (po 5 mil w każdą stronę od linii środkowej kanału) oraz o długości odpowiadającej biegowi kanału przez Przesmyk aż do 3 mil morskich od każdego ujścia. Tak ogólnie określona strefa została w szczegółowych postanowieniach zawężona i rozszerzona. Wyłączeniu podlegały miasta Panama i Colón, z tym że USA miały prawo wykupienia w nich ziem, budynków i innych własności, które mogłyby być potrzebne do wymienionych celów oraz do wykonania robót sanitarnych, w tym zaopatrzenia strefy w wodę. Znajdujące się u ujść kanału porty miały pozostać otwarte, co oznaczało również swobodne korzystanie z nich przez USA. Daleko idący w skutki był natomiast art. II, który umożliwiał rozszerzenie strefy, o ile tylko Stany Zjednoczone uznały, że jest to potrzebne. Włączono też do strefy kilka wysp w Zatoce Panamskiej¹⁶. Zakreślenie granic strefy było zatem niezwykle elastyczne, mogły być one rozszerzone bez zgody Panamy.

3. Poza terytorialnym określeniem uprawnień USA łączyło się z nimi wiele innych, dotyczących sposobu i zakresu korzystania ze strefy. Wspomniałem już o prawie do użytkowania, zajmowania i kontroli. Niezależnie od tego w innych miejscach precyzowano je oraz poprzedzono postanowieniami art. III, które niezwykle szeroko i nieostro formułowały ich zakres. Stwierdzono bowiem, że Stanom Zjednoczonym przysługują w odniesieniu do strefy i leżących poza nią dodatkowych ziem i wód „[...] wszystkie prawa, władza i zwierzchność, jaką Stany Zjednoczone posiadałyby i wykonywałyby, gdyby były suwerenem terytorium, na którym znajdują się wspomniane ziemie i wody, z całkowitym wyłączeniem wykonywania takich praw suwerennych, władzy i zwierzchności przez Republikę Panamę“. Przepis ten — najbardziej kontrowersyjny w całej *Konwencji* — był później odmiennie interpretowany przez obydwie strony. USA miały więc pełnię praw nad przyznanym terytorium, mimo że wprost nie włączono go do USA.

Stany Zjednoczone przejęły wszystkie prawa, jakie miała lub mogła mieć Panama w stosunku do dóbr Kompanii Nowej i Kolei Panamskiej, w tym korzyści ustanowione umową Salgar — Wyse z 1878 roku (5% od wpływów z opłat za przepływ kanałem). Uzyskały także prawo wykupienia majątku Kompanii Nowej, a ponadto w odniesieniu do obszarów lub obiektów znajdujących się poza strefą następujące prawa:

¹⁶ Perico, Naos, Culebra i Flamenco.

- korzystanie ze wszystkich portów republiki, otwartych dla handlu, przez statki zaangażowane dla przedsiębiorstwa kanału i przez inne, o ile zachodzi potrzeba udzielenia im schronienia i pomocy;
- korzystanie z rzek, jezior i innych zbiorników wodnych dla żeglugi, zaopatrzenia w wodę lub jako siły napędowej, o ile jest to potrzebne do budowy, utrzymania, funkcjonowania [...] kanału;
- dokonywanie zmian w sieci wodno-kanalizacyjnej miast Panama i Colón wraz z prawem pobierania opłat za wykonane ulepszenia i wydawanie zarządzeń sanitarnych.

II. Uprawnienia Stanów Zjednoczonych wynikające z wzajemnego ułożenia się stron lub uznania samych Stanów Zjednoczonych czy też zaniechania pewnych działań przez Panamę:

1. O ile w opinii Stanów Zjednoczonych Panama nie będzie w stanie zapewnić porządku publicznego w miastach Panama i Colón oraz na przyległych im obszarach, same będą miały prawo zapewnienia takiego porządku.

2. Panama zrzekła się prawa pobierania opłat celnych, portowych i jakichkolwiek innych od statków, ich pasażerów, załogi i ładunku, które przepływają przez kanał lub należą do przedsiębiorstwa kanału. Jedynie USA miały prawo pobierania opłat za przepływ przez kanał oraz za korzystanie z zainstalowanych tam urządzeń.

3. Panama zrzekła się prawa pobierania podatków od kanału, kolei, zatrudnionych tam jednostek pływających, magazynów, warsztatów, urzędów, mieszkań, zakładów produkcyjnych, sklepów i innych. Z opłat tych zwolniono też cały personel obsługi.

4. Możliwa była swobodna migracja ludności jakiejkolwiek narodowości, zatrudnionej przez przedsiębiorstwo kanału lub w jakimkolwiek sposób związanej z nim.

5. Stany Zjednoczone mogły bez uiszczania opłat i w każdym czasie swobodnie importować do strefy wszelkie urządzenia i materiały oraz zaopatrzenie dla zatrudnionego personelu i ich rodzin.

6. Stany Zjednoczone miały prawo w każdym czasie, na podstawie swojej decyzji użyć policji, sił lądowych i morskich oraz wybudować fortyfikacje dla bezpieczeństwa i ochrony kanału i kolei. Do tych celów Panama była zobowiązana sprzedać lub wydzierżawić dodatkowe tereny wskazane przez USA.

7. Na podstawie art. XX, XXI i XXIV wprowadzono dodatkowe gwarancje dla USA, jak: zobowiązanie się Panamy do wypowiedzenia lub zmodyfikowania jakiejkolwiek umowy międzynarodowej, która mogłaby pozostawać w sprzeczności z tą *Konwencją*; jakkolwiek zmiana rządu, ustaw, a także w przypadku, gdyby Panama stała się częścią unii lub konfederacji, nie mogły naruszać praw Stanów Zjednoczonych; zwolnienie USA od wszelkich

zobowiązań uprzednich wynikających z koncesji udzielonych innym rządowi lub kompaniom.

Na tym zamyka się obszerny zakres przywilejów amerykańskich. Prawa i korzyści Panamy sformułowano następująco:

1. Zostanie jej wypłacona jednorazowa suma 10 mln dolarów w złocie oraz renta roczna w wysokości 250 tys. dolarów w złocie wypłacana po upływie 9 lat.

2. Prawo do bezpłatnego przepływu przez kanał statków, sił zbrojnych wraz z materiałami wojennymi, a także do korzystania z kolei przez personel państwowy, w tym siły policyjne.

3. Możliwość ustanowienia urzędów celnych w portach kanału i pobieranie opłat celnych i innych na towary importowane z przeznaczeniem na teren republiki (z wcześniej wymienionym wyłączeniem), a także od statków korzystających z portów bez przepływania przez kanał.

4. Prawo do korzystania z linii telefonicznych i telegraficznych zainstalowanych w strefie, na podobnych zasadach jak personel Stanów Zjednoczonych.

5. Zapewniono ochronę właścicielom oraz posiadaczom ziemi i innych dóbr znajdujących się w obrębie strefy, a także prawo do korzystania z dróg publicznych, o ile jednak nie pozostawało to w sprzeczności z uprawnieniami USA.

Pozostałe artykuły układu regulowały takie sprawy, jak: współpraca w ściganiu przestępstw i ekstradycji, powoływanie komisji mieszanej dla szacowania odszkodowania za szkody wyrządzone przez USA w związku z wykonywaniem swych uprawnień, neutralność kanału (z odwołaniem się do układu Hay — Pauncefote)¹⁷.

Status kanału jako międzynarodowego morskiego szlaku komunikacyjnego regulowały dwie umowy, a konkretnie art. III traktatu Hay — Pauncefote oraz art. XVIII i XXIII konwencji Hay — Bunau-Varilla. Kanał podlegał zasadom neutralizacji, które określono następująco:

- jako wolny i otwarty dla statków handlowych i okrętów wojennych wszystkich krajów przy zachowaniu całkowitej równości;
- kanał nie będzie mógł być zablokowany ani też na jego obszarze nie będzie mógł być przedsięwzięty żaden akt wojenny czy wrogi;
- żadne państwo wojujące nie będzie mogło załadowywać i wyladowywać wojsk, amunicji i materiałów wojennych, a ich okręty będą mogły znajdować się na wodach kanału 24 godziny bez prawa zaopatrywania się;

¹⁷ Por. *The Hay — Bunau-Varilla Convention between United States and Panama, signed at Washington, November 18, 1903*. In: D. A. Arosemena: *Documentary Diplomatic History of the Panama Canal*. Panamá 1961, s. 175—188.

— Stany Zjednoczone uzyskały prawo utrzymywania wzdłuż kanału policji wojskowej, sił lądowych i morskich oraz zbudowania fortyfikacji w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony kanału.

Warto także wskazać na podstawowe różnice między wcześniej podpisanym traktatem Herrán — Hay a konwencją Hay — Bunau-Varilla. Są one dość istotne i w żadnym wypadku nie można sądzić, iż mamy do czynienia z umowami „prawie identycznymi“, ponieważ sytuacja prawna Panamy pozostawała znacznie mniej korzystna, znacznie bardziej nierówna niż ta, dotycząca Kolumbii, określona w umowie Herrán — Hay. Jeśli do nich dodamy także i prawa USA do gwarantowania niepodległości Panamy jako państwa, mamy do czynienia nie tylko z różnymi postanowieniami regulującymi sytuację prawną samego kanału i obszarów doń przyległych.

Układ Herrán — Hay	Układ Hay — Bunau-Varilla
zawarty na 100 lat z możliwością jego przedłużenia	bezterminowy — prawa USA na wieczność
uznaje suwerenność Kolumbii	prawa, władzę i zwierzchność nad strefą taką, jakby USA były suwerenem
strefa o szerokości 10 km z ograniczoną możliwością korzystania z innych obszarów	strefa o szerokości 10 mil z możliwością jej powiększenia
ochrona i bezpieczeństwo należały do USA, jednak Kolumbia miała pierwszeństwo użycia sił zbrojnych	wyłączność USA w zapewnieniu ochrony, bezpieczeństwa z prawem użycia sił zbrojnych i wznoszenia fortyfikacji
jurysdykcja amerykańska, kolumbijska i wspólna (mieszana)	jurysdykcja wyłącznie amerykańska

Jak wynika z porównania ważniejszych punktów, uprawnienia Stanów Zjednoczonych uległy zwiększeniu dość znacznie, a Panama została pozbawiona bezterminowo jakichkolwiek praw suwerennych nad kanałem i przyległym pasem ziemi. Ponadto wiele postanowień traktatowych było nieprecyzyjnych, co miało doprowadzić w przyszłości do wielu sporów kompetencyjnych. Trzeba jednak też spojrzeć na układ przez pryzmat czasów, w których został zawarty. Eloy Benedetti pisze, że „[...] jest dzieckiem swojej epoki i przyjmuje pewne koncepcje doktrynalne na temat władzy państwowej i suwerenności, które dzisiaj utraciły już ważność i wartość teoretyczną”¹⁸.

Traktat Hay — Bunau-Varilla wraz z niepodległością Panamy otwierają i zasadniczo określają stosunki panamsko-amerykańskie, które we wszystkich swoich płaszczyznach sprowadzały się do tego układu.

¹⁸ E. Benedetti: *Tres ensayos sobre el Canal de Panamá*. Panamá 1965, s. 5.

Strefa Kanału Panamskiego

Kanał Panamski został otwarty dla żeglugi 15 sierpnia 1914 roku, choć formalna proklamacja jego otwarcia nastąpiła dopiero 12 lipca 1920 roku. Był to bez wątpienia wielki sukces techniczny i organizacyjny, ale także i sanitarno-medyczny, ponieważ budowniczości Kanału byli gnębieni przez malarię, żółtą febrę i beriberi. Zatrudniono znacznie więcej robotników niż w tzw. okresie francuskim. W 1906 roku pracowało ponad 26 tys. osób, a w 1913 roku — już ponad 56 tys. Robotników sprowadzano z pobliskich wysp: Jamajki, Martyniki, Gwadelupy i Barbadosu, ale także i z Europy (Włochów, Hiszpanów, Greków). Pracami kierowała — powołana przez prezydenta w 1904 roku — Komisja Kanału Przesmykowego (The Isthmian Canal Commission), na czele której stał początkowo admirał John G. Walker, a od 1907 roku — podpułkownik George W. Goethals. To właśnie Goethals uważany jest za budowniczego Kanału Panamskiego. Był on jednocześnie naczelnym inżynierem budowy, dyrektorem Kolei Panamskiej oraz administratorem Strefy Kanału. Dzięki swej niemal dyktatorskiej władzy mógł przeprowadzić „reżim wojskowy” — jak się okazało, niezwykle skuteczny do szybkiego zakończenia prac.

Budowa pochłonęła ogromne, jak na owe czasy, środki finansowe. Do 1921 roku Stany Zjednoczone wydatkowały aż 387 mln dolarów, a do roku finansowego 1940/1941 suma ta wzrosła — powiększona o wydatki na urządzenia i obiekty pomocnicze Kanału — do 593 mln dolarów, nie wliczając w to kwoty wypłaconej Kolumbii (na mocy układu Thomson — Urrutia) i wydatków na cele obrony. Do 1915 roku wydatki na obronę kanału wyniosły 14 889 tys. dolarów¹⁹.

Kanał Panamski nie jest — jak to planowali i usiłowali wykonać Francuzi — kanałem na poziomie morza. Biegnie od strony Atlantyku około 2 km na poziomie morza, a następnie — przez system śluz w Gatún — zostaje podniesiony o 26 m. Od tego miejsca jego trasa biegnie sztucznym jeziorem Gatún do ujścia rzeki Chagres, poprzez wzgórze Culebra do śluz w Pedro Miguel, gdzie obniża się o 8 m, a następnie do śluz w Miraflores, dzięki którym obniża się do poziomu Pacyfiku.

Strefa Kanału Panamskiego (The Canal Zone) została utworzona w 1904 roku. Prezydent Roosevelt powierzył — na mocy zarządzenia wykonawczego — sekretarzowi wojny podjęcie stosownych kroków organizacyjnych. Mianował też generała G. W. Dávila pierwszym gubernatorem Strefy. Trzeba

¹⁹ Por. G. Mack: *La tierra dividida*. Panamá 1978, s. 544—545. Koszty budowy obejmowały także sumę wypłaconą Kompanii Nowej (40 mln), należność Panamy (10 mln), pożyczki dla Kolei Panamskiej (ponad 3,2 mln), koszty rozbudowy linii kolejowej (1,1 mln). O. Méndez P.: *Antología del Canal 1914—1939*. Panama [b.d.w.], s. 66.

jednak zaznaczyć, że pozycja gubernatora była niewielka w okresie budowy Kanału: był tylko członkiem Komisji Kanału Panamskiego, któremu podlegały sprawy administracyjne.

Rząd panamski, zawierający entuzjastycznie umowę z USA, już przy delimitacji granic Strefy i jej organizowaniu mógł się przekonać, w jaki sposób umowa ta jest interpretowana i wykonywana. Pierwsze decyzje amerykańskie stały się też przyczyną pierwszego sporu w stosunkach panamsko-amerykańskich.

Przed wszystkim władze USA — bez współpracy z Panamą — przystąpiły do wyznaczania granic Strefy (formalne jej przejęcie nastąpiło 1 czerwca 1904 roku). Strona panamska, choć nie wystąpiła z protestem wobec takiej praktyki, to jednak domagała się udziału przy dokonywaniu delimitacji. Pisał o tym panamski sekretarz stanu Tomás Arias w nocy (z 25 maja 1904) do gubernatora Davisa: "[...] rząd Stanów Zjednoczonych nie może wykonywać w sposób rzeczywisty i efektywny jurysdykcji nad tymi terenami, dopóki nie dokona się ich materialnego przekazania."²⁰ Nie wywołało to żadnej pożądanej reakcji i to nie tylko wówczas, ale i w latach następnych, problem nie sprowadzał się bowiem do jednorazowego określenia granic Strefy. Na mocy art. II *Konwencji* Hay — Bunau-Varilla Stany Zjednoczone mogły także użytkować, zajmować i kontrolować „jakikolwiek inne ziemie i wody poza strefą [...], które mogą być potrzebne i użyteczne do budowy, utrzymywania, funkcjonowania, ochrony zdrowotnej i ochrony Kanału“. I nieraz z tego prawa korzystały, a gubernator Strefy ograniczał się jedynie do notyfikowania rządowi Panamy faktu zajęcia²¹. Z taką wykładnią i wykonywaniem art. II Panama konsekwentnie nie zgadzała się, a od lat dwudziestych czyniła to w formie zarzutu o naruszaniu przez USA umowy o Kanale Przesmykowym. Przykładowo, kiedy Stany Zjednoczone przejęły Largo Reno oraz część wyspy Taboga, panamski *chargé d'affaire* w Waszyngtonie J. E. Lefevre kilkakrotnie kierował noty do Departamentu Stanu, w których stwierdzał, iż zajmowanie nowych terenów bez zgody Panamy jest pogwałceniem art. II *Konwencji*, a specjalny wysłannik rządu Ricardo Alfaro proponował sekretarzowi stanu zawarcie odrębnego porozumienia w sprawie terenów potrzebnych na cele obrony Kanału oraz stwierdzał (2 kwietnia 1921), iż Panama nigdy nie zgodzi się z tak dowolną interpretacją art. II, ponieważ jest to przejawem „absolutnej władzy niszczącej egzystencję państwa“²². Sprawa ta była także przedmiotem

²⁰ Nota Ariasa do gubernatora Davisa. *Status jurídico de los tratados del Canal de Panamá*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá 1964, s. 20.

²¹ Od 1904 roku USA przejęły dodatkowo fort Lorenzo, Punta Paitilla, wyspę Largo Reno, część wyspy Taboga oraz 125 ha w Las Minas. *Foreign Relations of the United States*. Diplomatic Papers 1922, vol. II, s. 754.

²² Por. *Foreign Relations...*, 1920, vol. III, s. 315; 1921, vol. I, s. 617—618; 1922, vol. II, s. 752—753.

rokowań na temat nowego układu z USA (Kellog — Alfaro) w latach dwudziestych, ale uregulowano ją dopiero — uzgodnieniem o wykonaniu terytorialnych zobowiązań Panamy — w umowie z 1936 roku.

Znacznie jednak poważniejsze reakcje wywołały postanowienia dotyczące handlu, które dowodziły tylko, iż USA traktują obszar Strefy jako własne terytorium. Już gubernator Davis, wkrótce po przybyciu do Panamy, wydał w maju 1904 roku odezwę *Do mieszkańców Strefy Kanału Panamskiego*, w której pisał, że władze Strefy „[...] będą wykonywały wszystkie prawa wojskowe, cywilne i sądowe, i władzę przyznaną Stanom Zjednoczonym przez Panamę, jak również gubernator będzie wydawał zarządzenia i regulaminy”²³. Wkrótce potem, 24 czerwca, sekretarz wojny W. H. Taft wydał zarządzenie wykonawcze skierowane do przewodniczącego Komisji Kanału Panamskiego. Taft proklamował terytorium jako otwarte dla handlu z zaprzyjaźnionymi narodami, a wwożone tam towary i inne dobra miały podlegać opłatom celnym (Sec. 1). Ustanawiał dwa porty: Ancón i Cristobal, dystryktami celnymi (Sec. 2), a gubernatora Strefy mianował szefem służby celnej (Sec. 3). Stosowane taryfy celne miały być identyczne jak na towary importowane do „innych portów Stanów Zjednoczonych” (Sec 5)²⁴. W ten sposób zastosowano tzw. taryfę Dingleya, preferencyjną dla towarów amerykańskich. Taft upoważniał jednocześnie gubernatora do wynegocjowania z rządem panamskim porozumienia w sprawie ułatwień i ulg celnych na towary panamskie oraz do pełnej współpracy między służbami celnymi obydwu krajów (Sec. 8, 9). Davis jednak nie tylko nie skorzystał z tych możliwości, ale nawet nie poinformował prezydenta Panamy, że takowe istnieją. W ten sposób nie dość, że włączono porty do Strefy — co nie wynikało z traktatu, to jeszcze drastycznie ograniczono handel panamski przez poddanie go amerykańskiej kontroli celnej. Trzeba także pamiętać, iż wobec braku komunikacji lądowej, a w owych czasach także powietrznej, porty były jedynym „oknem na świat” republiki. W sumie więc Panama, udzielając szerokich uprawnień USA do celów rozwoju żeglugi i handlu, sama została pozbawiona możliwości rozwoju własnego handlu przez odcięcie jej portów. W tym samym też mniej więcej czasie dyrektor poczt Stanów Zjednoczonych zdecydował o utworzeniu w Strefie amerykańskich urzędów pocztowych i pobieraniu w nich takich opłat, jak w USA. Była to kolejna praktyczna wykładnia art. III *Konwencji*.

Do pierwszego protestu Panamy doszło po przybyciu do portu Ancón chilijskiego statku „Loa”, na który zostały nałożone cła amerykańskie. Minister Ariasa w nocy do Davisa (9 lipca) stwierdził, że port Ancón jest częścią miasta Panamy i tym samym nie może być włączony do Strefy. Gdyby

²³ Cyt. za J. Materno V.: *Tratados de Canal de Panamá*. T. 2: *Historia de los tratados relativos al Canal de Panamá*. Panamá 1983, s. 177—178.

²⁴ *Executive Order, War Department, Washington, June 24, 1904*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 239—241.

było inaczej „[...] Panama pozostałaby bez portów [...] i jej handel morski upadłby całkowicie”²⁵. Nota Ariasa pozostała jednak bez odpowiedzi.

Zaniepokojona poczynaniami władz amerykańskich Izba Handlowa miasta Panamy wystosowała memorandum do prezydenta Amadora. Przewidując, jakie skutki może wywołać dalsze stosowanie zarządzenia Tafta, autorzy memorandum pisali:

[...] handel, rolnictwo i hodowla zostałyby zdławione i rząd Panamy, który winien czerpać korzyści z tych źródeł produkcji, doświadczyłby tego samego. Katastrofa byłaby powszechna i wszyscy zmuszeni byłibyśmy emigrować [...]. Poprzez ustanowienie opłat zostałyby zredukowane do najgorszego rodzaju zależności, jakie istnieje — niewolnictwa — zdana na wyniszczenie.²⁶

Jak informował z Panamy nowo mianowany przedstawiciel USA John Barrett, nie tylko w kołach oficjalnych, ale również w prasie i opinii publicznej zauważalny był wzrost nastrojów antyamerykańskich. Każdorazowe przybicie do portów statku z towarami dla Panamy napięcie to wzmagало. Gubernator Davis nie zrobił jednak nic, by sytuację tę rozwiązać, mimo że był upoważniony do zawarcia dodatkowego porozumienia z Panamą (na przykład w sprawie zwolnień celnych).

Panamski minister pełnomocny w Waszyngtonie José de Obaldía otrzymał polecenie złożenia noty protestacyjnej (11 sierpnia) w Departamencie Stanu. Dokument ten — faktycznie jego autorem był Eusebio Morales — uważa się za pierwszą panamską wykładnię układu Hay — Bunau-Varilla. Rzecz jasna, nie zawiera on analizy całości tekstu traktatu, a ogranicza się do ówczesnych problemów spornych: portów, taryf celnych, poczt i suwerenności Panamy. Myślą przewodnią noty jest teza o łącznym pojmowaniu wszystkich postanowień układu i rozumieniu ich zgodnie z celami, dla których został on zawarty. W ten sposób usiłowano podważyć pierwsze akty wykonawcze władz amerykańskich, opierające się na szerokiej interpretacji art. III *Konwencji*. Jednoznaczny też był wniosek wynikający z noty, a mianowicie o ograniczonych prawach USA w Strefie Kanału:

Art. III traktatu Hay — Bunau-Varilla, jedyny, w którym mówi się o prawach suwerennych, ustanawia, że Stany Zjednoczone będą posiadały i wykonywały prawa, władzę i zwierzchność, którą Panama im przekazała nad Strefą, w taki sposób, jak gdyby były suwerenem tego terytorium: wyrażenie to zawiera też w sobie myśl, że nimi nie są; i chociaż w końcowej części artykułu dodaje się: „[...] z całkowitym wyłączeniem wykonywania takich praw suwerennych, władzy i zwierzchności przez Panamę [...]”, to takie słowa pozostają w całkowitej sprzeczności z poprzednimi i winny być interpretowane w zgodzie z późniejszymi artykułami *Konwencji*.²⁷

²⁵ Cyt. za W. D. McCain: *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. Panamá 1978, s. 22—23.

²⁶ *Memorial de la Camara de Comercio de la Ciudad de Panamá*. „Lotería”, septiembre 1968, suplemento especial № 3, s. 230.

²⁷ *Nota № 6*. „El Canal de Panamá”. „Lotería”, febrero 1979, № 276, c. 48.

Chodziło tu w szczególności o art. VI (ochrona własności indywidualnej w Strefie), art. X (niepobieranie podatków i innych opłat przez Panamę), art. XII (wolna migracja do Strefy), art. XXIII (prawo użycia sił zbrojnych USA). We wszystkich tych artykułach Panama dokonywała uzgodnień z USA, które byłyby niepotrzebne — jak słusznie zauważono — gdyby USA otrzymały pełnię władzy nad Strefą, a to oznacza, że „Panama zachowała jeszcze część władzy prawnej w Strefie Kanału i żadne z tych ustaleń nie miałyby racji, gdyby Panama zrzekła się władzy i swoich praw suwerennych w całości”²⁸. Ponadto w art. II wyraźnie stwierdzono, iż do Strefy nie zostaną włączone miasta Panama i Colón wraz z przyległymi doń portami. Stany Zjednoczone mogły z nich korzystać w zakresie, w jakim to określono w układzie, a nie ma w nim żadnej wzmianki o prawie ustanowienia w nich urzędów celnych i pobieraniu opłat²⁹.

Jeżeli chodzi natomiast o urzędy pocztowe, Panama zgadzała się zasadniczo na ich istnienie z tym jednak, iż nie mogły być wykorzystywane do korespondencji zagranicznej.

Interpretacja układu oparta na założeniu, iż Stanom Zjednoczonym przynależą ograniczone prawa pozostające w ścisłym związku z celami konwencji (wybudowanie, utrzymywanie, eksploatawanie, zabezpieczenie sanitarne i ochrona Kanału), a tym samym na zachowaniu przez Panamę części praw suwerennych nad Strefą, powtórzona została następnie w artykule Eusebio Moralesa napisanego dla czasopisma „North American Review”. Morales przypominał też, jako jeden z pierwszych, o faktycznej roli Bunau-Varilla w trakcie podpisywania układu z USA, co było wówczas znakomitą argumentem, a także zarzutem stawiającym w dwuznacznym świetle dyplomację amerykańską. Pisał Morales:

Reprezentant Panamy w Waszyngtonie działał tak, jak nikt tego nie oczekiwał. Nie wykazał wielkiego oddania obronie żywotnych interesów, których był zobowiązany bronić, ale wręcz przeciwnie, ujawnił podczas negocjacji brak rozwagi i niesprawiedliwy pośpiech. Rezultatem takiego działania jest traktat pełen sprzeczności i oczywistych absurdów, które powodują, że istnieje pilna potrzeba zawarcia nowego układu, który wyeliminuje sprzeczne postanowienia pierwszego.³⁰

Trzeba jednak na marginesie zaznaczyć, iż chociaż nota Obaldii była oficjalnym stanowiskiem rządu panamskiego, to jednak przywołana tam argumentacja nie była akceptowana przez wszystkich członków rządu. Przykładowo, minister spraw zagranicznych Arias uważał, że nastąpiło scedowanie na rzecz Stanów Zjednoczonych określonych funkcji suwerennych nad teryto-

²⁸ Tamże, s. 49.

²⁹ Tamże, s. 53.

³⁰ *El tratado del Canal de Panamá, su historia e interpretación*. Tamże, s. 61.

rium Strefy z wyłączeniem takich praw przez Panamę i zagwarantowaniem jej jedynie niezbędnych uprawnień do istnienia jako państwa³¹. Różnica była zatem istotna, gdyż w nocy Obaldii zakwestionowano wyraźnie prawo do wykonywania władzy suwerennej USA nad Strefą. Interesująca może tu być również wymiana not między Ariasem a ministrem sprawiedliwości Nicolasem Victorią: Arias nie tylko dopuszcza zbycie suwerenności Panamy, ale potwierdza kompetencje sądów amerykańskich (co kwestionował Victoria) do sądenia Panamczyków za czyny popełnione w granicach Strefy³². Ma zatem rację Juan Materno V., kiedy pisze, że teza Obaldii (Moralesa) została praktycznie anulowana przez „doktrynę Ariasa”³³. Przykład Ariasa nie był zresztą jedyny. W owym czasie w Panamie nie istniała jeszcze wyraźnie określona tendencja polityczna, w której by w sposób kompleksowy wyrażono panamską rację stanu w stosunku do traktatu.

Interpretacja układu przedstwiona w nocy Obaldii została oczywiście odrzucona. Początkowo Hay w ogóle nie był skłonny udzielić odpowiedzi, a przebywający w Panamie admirał Walker oświadczył, że USA nigdy nie wycofają się z portów. Jedynie minister pełnomocny Barrett zabiegał o złagodzenie sporu i negocjowanie z Panamą na warunkach przewidzianych w zarządzeniu Tafta. Prezydent Amador słusznie jednak domagał się uprzedniej odpowiedzi z Departamentu Stanu³⁴. Ostatecznie T. Roosevelt polecił Taftowi udać się do Panamy i na miejscu uregulować sporne zagadnienia. W liście do Tafta Roosevelt pisał:

Nie mamy najmniejszego zamiaru ustanowić kolonię w centrum Panamy ani też wykonywać funkcji rządowych w stopniu większym niż to jest potrzebne do uzyskania zdolności wybudowania, utrzymywania i eksploataowania kanału w sposób użyteczny i bezpieczny, w zgodzie z prawami, jakie nam przysługują z traktatu [...].³⁵

W kilka dni po wyjeździe Tafta Hay wystosował też odpowiedź na notę panamską. Potwierdził jednak w niej zasadność włączenia portów do Strefy i ustanowienia tam amerykańskich komór celnych jako decyzji zgodnej z art. III układu. Odrzucił tezę o ograniczoności praw USA ze względu na cele samego traktatu. Określił je deklaracją przyczyn, dla których Panama przekazała prawa Stanom Zjednoczonym. Na potwierdzenie swego stanowiska Hay przytoczył kilka regulacji, w tym w konstytucji Panamy, które — jego zdaniem — świadczą o tym, iż władze Panamy w istocie zgadzają się z jego argumentami. Użył także Hay — po raz pierwszy — pojęcia *suwerenność tytularna*,

³¹ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 26; R. D. Carles: *Historia de Canal „La Estrella de Panamá”* z 4 VIII 1972.

³² Nota Victorii do Ariasa z 26 sierpnia 1904. *Status juridico...*, s. 28—29.

³³ J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 75.

³⁴ Por. W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 32—34.

³⁵ Cyt. za J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 182.

przysługującego Panamie, ale oznaczającego, że nie ma ona żadnych praw nad Strefą³⁶. Pojęcie to przez wiele następnych lat będzie podstawą amerykańskiej wykładni traktatu. W rezultacie więc, pretensje przedstawione przez Panamę, w nocie Haya zostały odrzucone.

Sprawa ta jednak, dzięki wizycie Tafta w Panamie, miała inny finał. W czasie licznych spotkań Taft przyznał publicznie, że zastosowanie taryfy Dingleya było błędem³⁷. Wydał też — w uzgodnieniu z rządem panamskim — kilka zarządzeń, na mocy których zmieniono uprzednią regulację³⁸. Była to zmiana częściowa i to w zamian za kolejne ustępstwa Panamy. Zniesiono taryfę Dingleya wobec Panamy i postanowiono, że będzie obowiązywać wolny od opłat amerykańskich i panamskich obrót towarowy i osobowy pomiędzy Strefą a resztą kraju. USA zobowiązały się też ograniczyć wolny import do Strefy zgodnie postanowieniami art. XIII *Konwencji*. Zachowały natomiast porty z prawem stosowania w nich swojej jurysdykcji. Panama zaś obniżyła (do 60%) cła importowe i opłaty pobierane z tytułu praw konsularnych od statków korzystających z portów. Kompromisowo rozwiązano problem poczt. Stany Zjednoczone utrzymały swe urzędy pocztowe w Strefie, ale zrównano opłaty do wysokości obowiązującej w republice (uprzednio w Strefie były niższe) i postanowiono nabywać znaczki pocztowe w Panamie po cenie 40% ich wartości nominalnej³⁹. W zupełności jednak pominięto zagadnienia dotyczące wykładni suwerenności w Strefie Kanału.

Zarządzenia wydane przez Tafta miały charakter warunkowy, tzn. miały obowiązywać, gdy Panama wyda stosowne przepisy umożliwiające wykonanie swoich zobowiązań, co zresztą wkrótce nastąpiło na podstawie zarządzeń prezydenta Amadora⁴⁰. To wzajemne uzgodnienie, znane jako „konwencja Tafta” obowiązywało do 1924 roku, tzn. do czasu, gdy Stany Zjednoczone jednostronnie je wypowiedziały.

„Konwencja Tafta”, chociaż usuwała najbardziej szkodliwe dla Panamy postanowienia, stanowiła również dodatkową — na korzyść USA — regulację w stosunku do układu z 1903 roku. Dzięki niej zakres przywilejów amerykańskich zwiększył się i to przy pełnym poparciu władz panamskich. Fabian Verlade stwierdza:

³⁶ Por. John Hay, *Secretary of State, to J. D. de Obaldia, Minister of Panama, October 24, 1904*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 266, 269, 279, 281–282.

³⁷ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 40–41.

³⁸ W sumie na tzw. porozumienie Tafta składało się kilka zarządzeń wykonawczych sekretarza wojny, wydawanych w dniach 3 grudnia 1904, 6 grudnia 1904, 28 grudnia 1904 i 5 stycznia 1911.

³⁹ Por. *Taft Agreement, Order of the Secretary of War, December 3, 1904*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 303–308.

⁴⁰ Dekret prezydenta nr 182 z 6 grudnia 1904.

Ta Konwencja rozwiązała nastrój paniki wśród Panamczyków — wywołany zarządzeniem wykonawczym gubernatora Strefy — przez zamknięcie tego obszaru dla handlu światowego i mogła wpłynąć efektywnie na rozwój handlu lokalnego, tym niemniej nie rozwiązywała różnic dotyczących wykonywania suwerenności w Strefie Kanału.⁴¹

Potrzeba było jeszcze około dwudziestu lat, zanim w samej Panamie dojrzała i wykrystalizowała się koncepcja nowej regulacji stosunków z USA, co oznaczało ponowne kwestionowanie praw suwerennych Stanów Zjednoczonych. Nota Obaldii była pierwszą, choć niepełną, tego zapowiedzią.

Największe jednak pozbawienie jakiejkolwiek kontroli Panamy nad Strefą dotyczyło organizacji wewnętrznej tego obszaru. Korzystając z upoważnienia ustawy Spoonera z 28 czerwca 1902 roku (Sec. 2, 7), prezydent Roosevelt utworzył w marcu 1904 roku siedmioosobową Komisję Kanału Panamskiego (The Isthmian Canal Commission), która była pierwszą rządową instytucją (członkowie mianowani za radą i zgodą Senatu) odpowiedzialną za budowę Kanału i administrowanie przyznanym USA pasem ziemi⁴².

Co prawda w czasie jej istnienia dwukrotnie mianowano gubernatora Strefy, ale nie był on osobą nadrzędną wobec przewodniczącego Komisji, tylko jej członkiem, któremu powierzono sprawy administracyjne. Pewien pierwowzór kompetencyjny późniejszego gubernatora stanowiło faktyczne skoncentrowanie władzy w gestii przewodniczącego Komisji, Goethalsa; w czasie pełnienia przez niego obowiązków nie mianowano gubernatora, pełnił więc również funkcje poprzednich gubernatorów — Davisa i Magoona. W miarę jednak jak budowa Kanału zbliżała się do końca, zaistniała potrzeba uregulowania spraw typowo administracyjnych Strefy oraz zarządzania Kanałem i koleją. W tym samym mniej więcej czasie wyodrębnił się kompleks zagadnień typowo militarnych. Po wielu dyskusjach Kongres uchwalił *Ustawę o Kanale Panamskim* (*The Panama Canal Act*), którą prezydent Taft promul-

⁴¹ F. Velarde: *Análisis de nuevo tratado*. Panamá 1927, s. 6. Natomiast R. J. Alfaro oceniał (*Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1953, s. 19), iż dzięki tzw. porozumieniu Tafta stosunki panamsko-amerykańskie w okresie budowy kanału były wręcz serdeczne. Z drugiej strony, J. Materno V. określa ten pierwszy okres dyplomacji panamskiej (*Tratados...*, t. 1, s. 149) jako zupełny brak własnej orientacji narodowej i podporządkowanie się Departamentowi Stanu.

⁴² W dniu 28 kwietnia 1904 roku Kongres uchwalił — wobec ograniczonej regulacji w ustawie Spoonera — „ustawę o tymczasowym zarządzie Strefą Kanału Panamskiego, o ochronie prac kanału i o innych sprawach“, która już odnosiła się do uprawnień przyznanых USA *Konwencją o Kanale Przesmykowym*. Była to ustawa typowo delegacyjna, upoważniała bowiem prezydenta (a Komisję Kanału Panamskiego — z upoważnienia prezydenta) do dokonywania regulacji prawnych niezbędnych do zarządu Strefą w zakresie spraw cywilnych i wojskowych. Przykładowo, w zarządzeniu Tafta z 3 grudnia 1904 roku powołano się zarówno na upoważnienie prezydenta, jak i na wspomnianą ustawę. Por. N. J. Padelford: *The Panama Canal in Peace and War*. New York 1942, s. 185, 187.

gował 24 sierpnia 1912 roku⁴³. Z jej mocy rozwiązał Komisję Kanału Panamskiego i powołał korporację publiczną podległą sekretarzowi wojny (później sił lądowych) pod nazwą Kanał Panamski (The Panama Canal).

Mimo iż korporacja była własnością rządu, w sensie prawnym funkcjonowała jako prywatna spółka akcyjna. Dlatego, kiedy w 1945 roku Kongres uchwalił *Government Corporation Control Act* (ustawa zakazująca przedsiębiorstwom państwowym działać na zasadach podobnych do korporacji prywatnych, a także łączyć się z instytucjami prywatnymi), konieczna stała się reorganizacja organów Strefy Kanału. W tym celu uchwalono dwie ustawy: 808 z 29 czerwca 1948 roku oraz 841 z 26 września 1950 roku. W miejsce dotychczasowej korporacji Kanał Panamski utworzono Kompanię Kanału Panamskiego (The Panama Canal Company) oraz agencję rządową Zarząd Strefy Kanału (The Canal Zone Government).

Jeśli natomiast chodzi o Panama Railroad, to po wykupieniu jej za 7 mln dolarów przez rząd Stanów Zjednoczonych, zachowano przez wiele lat jej status jako spółki prywatnej. Rozwiązanie to było korzystne przede wszystkim ze względu na prowadzoną przez nią działalność handlową (zaopatrzenie sklepów Strefy). Na mocy ustawy z 1948 roku przekształcono ją w przedsiębiorstwo publiczne i powiązano jego zadania ściśle z obsługą Kanału, tzn. prowadzeniem działalności handlowej w związku z utrzymaniem, eksploatacją, zarządzaniem, zapewnieniem właściwych warunków sanitarnych i ochroną Kanału oraz funkcjonowaniem Strefy. W dwa lata później zmieniono jej status przez włączenie Panama Railroad do Kompanii Kanału Panamskiego. Od tej pory była wydzieloną jednostką organizacyjną Kompanii. Nowa organizacja weszła w życie z dniem 1 lipca 1951 roku⁴⁴.

Reorganizacja nie spowodowała zmian w realizowaniu trzech głównych funkcji władz cywilnych Strefy: eksploatacji Kanału Panamskiego funkcjonowania Kolei Panamskiej oraz administracji wewnętrznej. Nie uległa też zasadniczym zmianom pozycja gubernatora Strefy, ponieważ uprzednio stał on na czele zarówno korporacji Kanału Panamskiego (do której należało zarówno utrzymanie i eksploatacja Kanału, jak i administracja publiczna), jak i Kolei

⁴³ Uzupełniona następnie ustawą z 21 sierpnia 1916 roku. W 1934 roku (19 czerwca) uchwalono tzw. *Canal Zone Code* (*Kodeks Strefy Kanału*), znowelizowany następnie w 1962 roku (Public Law 87—845 z 18 X 1962, wszedł w życie 2 stycznia 1963 roku). *Canal Zone Code* z 1963 roku obowiązywał do 1 października 1979 roku. Znacznie zmieniony przez Public Law 96—70 z 27 IX 1979.

⁴⁴ Por. R. D. Carles: *Algunos aspectos de la organización y del funcionamiento de la Compañía del Canal*. En: *Una explosión de América: el Canal de Panamá*. Red. E. Jaramillo. Mexico 1976, s. 105—111; N. Garay: *El novísima Compañía del Canal de Panamá*. En: *Panamá y los Estados Unidos de América ante el problema del Canal*. Panamá 1966, s. 77, 83; J. Salamin, M. S. Salamin: *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1976, s. 31—32, 34—35; J. i M. Biesanz: *The People of Panama*. New York 1955, s. 63.

Panamskiej, natomiast po reorganizacji kierował Zarządem Strefy Kanału oraz był przewodniczącym Kompanii Kanału Panamskiego (wraz z wchodzącą w jej skład Koleją Panamską). Nie zmienił się też sposób jego powoływania.

Gubernatora mianował prezydent, za zgodą Senatu, na okres czterech lat. Z kolei gubernator mianował, za zgodą sekretarza sił lądowych, swego zastępcę (*lieutenant governor*). Gubernatorowi przyznano prawo sprawowania oficjalnej władzy i jurysdykcji (*control and jurisdiction*) nad Strefą Kanału jako osobie stojącej na czele Zarządu Strefy Kanału, będącym organem administracji publicznej (na prawach niezależnej agencji rządowej — *independent agency*). W szczególności Zarządowi podlegały sprawy porządku publicznego (ochrona Strefy), administracja komunalna, oświata, służba zdrowia, służba celna oraz kontrola nad przedsiębiorstwami prywatnymi (wraz z prawem wydawania i cofania licencji)⁴⁵.

Kompanii Kanału Panamskiego — jako korporacyjnej agencji rządu — podlegały już tylko sprawy związane z utrzymaniem i funkcjonowaniem Kanału, w tym oczywiście obsługa tranzytu przez Kanał, utrzymanie portów, pobieranie opłat za tranzyt. Dodano jej jednak — w związku z podporządkowaniem jej Kolei Panamskiej — prowadzenie działalności gospodarczej związanej z funkcjonowaniem Kanału i Zarządu Strefy (sprzedaż paliw i innych artykułów zaopatrzeniowych dla statków oraz niezbędnych dla całej Strefy, w tym oczywiście prowadzenie sieci sklepów).

Na czele Kompanii stała rada wykonawcza (jej członków mianował sekretarz sił lądowych), przy czym gubernator z urzędu był dyrektorem rady i przewodniczącym Kompanii. Sekretarz sił lądowych — reprezentujący prezydenta — jako główny akcjonariusz Kompanii (*stockholder*) mógł także być dyrektorem rady⁴⁶.

Kompania Kanału Panamskiego była agencją nastawioną na osiągnięcie zysków, choć ograniczały ją ustawy dotyczące zarówno określania kosztów swoich operacji, jak i też stosowania cen na niektóre swoje usługi, przykładowo: wysokość opłat za przepływ przez Kanał określał prezydent. Ze swych dochodów pokrywała nie tylko zwykłe koszty utrzymania Kanału (w tym pensje pracowników Kompanii), ale także spłacała zainwestowane w budowę kapitały (wraz z odsetkami w wysokości 2,5%), wypłacała Panamie rentę roczną oraz pokrywała koszty Zarządu Strefy Kanału⁴⁷.

W organizacji cywilnej Strefy Kanału szczególnie silnie — jak widać — wyeksponowano funkcję gubernatora. Był on nie tylko szefem administracji publicznej, ale kierował działalnością gospodarczą sektora państwowego. Zaliczał się on do tej wysokiej rangą grupy urzędników federalnych, na których nominację wyrażał zgodę Senat.

⁴⁵ Por. art. 31, 32, 33, 761, 872 wraz z komentarzami. *Canal Zone Code*, vol. 1. Oxford, New Hampshire 1963.

⁴⁶ Por. art. 61, 63, 64, 65, 66 wraz z komentarzami. Tamże.

⁴⁷ Por. art. 62, 63, 64, 65 wraz z komentarzami. Tamże.

Podlegał oczywiście prezydentowi, choć za pośrednictwem sekretarza sił lądowych. Pierwszym gubernatorem Strefy Kanału został w 1914 roku George Goethals, a po jego dymisji w 1917 roku — Chester Harding. Wkrótce też utarła się praktyka, że na gubernatora mianowano byłych wysokich rangą wojskowych, od których wymagano kilkuletniej praktyki pracy w korporacji⁴⁸.

Gubernator — mimo podporządkowania departamentowi sił lądowych — był urzędnikiem cywilnym, dlatego swoją funkcję sprawował jedynie w czasie pokoju. Choć podlegały mu siły policyjne Strefy i był odpowiedzialny za ochronę Kanału i Strefy (zapewnienie porządku publicznego), to w czasie wojny, w którą Stany Zjednoczone były zaangażowane, lub też gdy prezydent uznał, iż istnieje zagrożenie wojną, wówczas najwyższą władzę i kontrolę zarówno nad operacjami Kanału Panamskiego, jak i Zarządem Strefy Kanału przejmował najwyższy dowódca wojskowy w Strefie Kanału (od 1963 roku szef Dowództwa Południowego), a gubernator był zobowiązany do wykonywania jego poleceń. Niezależnie od zaistnienia takiej sytuacji, gubernator mógł w czasach pokoju — o ile uznał, że oddane mu do dyspozycji środki są niewystarczające — zażądać pomocy sił wojskowych Strefy w zakresie zapewnienia ochrony Kanału, utrzymania pokoju, stłumienia zamieszek oraz nielegalnych zgromadzeń⁴⁹.

Poza organami cywilnymi powołanymi do administrowania Strefą Kanału i obsługą Kanału, stała się ona siedzibą amerykańskich sił zbrojnych. Początkowo, przynajmniej formalnie, siły te miały za zadanie zapewnienie bezpieczeństwa Kanału i Strefy zarówno przed atakiem zewnętrznym, jak i ewentualnymi niepokojami wewnętrznymi. Formalna i militarna ranga tych jednostek wzrosła, kiedy na podstawie ustawy z 1958 roku o reorganizacji Departamentu Obrony (Department of Defense Reorganization Act) prezydent został upoważniony do tworzenia dowództw regionalnych, między innymi na podstawie kryterium geograficznego, wraz z podległymi im rodzajami sił zbrojnych⁵⁰. W ten sposób w Strefie Kanału utworzono w 1963 roku Dowództwo Południowe obejmujące swym zasięgiem całą Amerykę Łacińską. Podlegają mu wszystkie znajdujące się w Panamie bazy wraz ze stacjonującymi tam jednostkami. Poza obroną Kanału Dowództwo Południowe odpowiada za realizację programów szkoleniowych i innych rodzajów pomocy dla armii latynoamerykańskich. Przygotowuje nadto plany operacyjne na wypadek koniecznego użycia sił amerykańskich dla rozwiązania sytuacji kryzysowych w Ameryce Łacińskiej, a w razie potrzeby — uczestniczy w realizacji tych planów. Liczba żołnierzy USA w Strefie Kanału kształtowała się na ogół na

⁴⁸ Por. *El Canal de Panamá, 50 Aniversario 1914—1964*. Oficina de Información del Canal de Panamá, s. 6—8.

⁴⁹ Por. art. 34, 35 wraz z komentarzami. *Canal Zone Code...*, s. 38—39.

⁵⁰ M. Hagmajer: *Pentagon*. W: *Współczesny militarizm USA*. Warszawa 1972, s. 58, 70; K. Nowak: *Armia w strukturze władzy USA*. Warszawa 1976, s. 175—176.

poziomie 12—15 tys., a w latach siedemdziesiątych zmniejszono ją do 9,2 tys. (bez personelu cywilnego). Zgrupowano tam oddziały wielu rodzajów sił zbrojnych: marynarki, piechoty morskiej, artylerii, lotnictwa i wojsk desantowych oraz sił specjalnych (zielone berety). Wokół Kanału zbudowano czternaście baz, w których zlokalizowano także szkoły dla armii latynoamerykańskich: słynną Szkołę Ameryk w forcie Gulick (siły przeciwpowstańcze, dowodzenie, wywiad, policja wojskowa), Szkoła Walki w Dżungli w forcie Sherman, Szkoła Sił Powietrznych w bazie Albrock, Szkoła Kartograficzna w forcie Clayton oraz szkoła policyjna w forcie Davis⁵¹. Wykorzystanie sił amerykańskich w Strefie oraz ich rola w przeprowadzeniu operacji w innych krajach znacznie przekroczyły funkcje „bezpieczeństwa” i „ochrony” Kanału.

W sumie zatem dzięki systemom instytucji cywilnych i wojskowych Strefa Kanału stała się terytorium całkowicie kontrolowanym przez Stany Zjednoczone, a do uznania jej za część terytorium USA brakowało w zasadzie tylko jednego elementu: formalnego określenia pełni praw suwerennych Stanów Zjednoczonych.

Otwarcie Kanału Panamskiego miało niewątpliwy wpływ na rozwój żeglugi i handlu. Kanał, pozostający w służbie wielu narodów, stał się przede wszystkim — bezpośrednio i pośrednio — źródłem dochodów dla samych Stanów Zjednoczonych, a jego znaczenie jako szlaku komunikacyjnego dotyczyło w głównej mierze statków pływających do albo z portów amerykańskich. Sama Strefa także stała się ważnym kompleksem gospodarczym.

Na mocy ustawy o Kanale Panamskim prezydent został upoważniony do ustalenia wysokości opłat za tranzyt. Ustawa wprowadzała jednak kilka kryteriów, jakimi powinien kierować się prezydent w celu stosowania protekcyjnej dla żeglugi amerykańskiej wysokości stawek. I tak, nie mogły one być wyższe niż 1,25 dolara za tonę netto. Wprowadzono także zwolnienie od opłat dla statków, które obsługiwały handel przybrzeżny USA, a za taki uznano przepływanie statków od i do portu, w którym powiewała flaga amerykańska, nie licząc przy tym ewentualnego rozładunku i załadunku w portach innych państw. Teoretycznie było zatem możliwe, iż statek mógł opłynąć całą kulę ziemską bez wnoszenia opłat. Przepis ten wywołał protesty strony brytyjskiej (z powołaniem się na traktat Hay — Paunceforte), co uwzględniła dopiero administracja Wilsona i z jej inicjatywy Kongres dokonał stosownej korekty ustawy⁵².

⁵¹ E. Jaramillo: *Una explosión...*, [Wstęp] s. 32; P. M. Armuelles: *Un canal para la paz y no para la guerra*. Panamá 1979 (maszynopis powielony), s. 13, 19, 29; W. LaFeber: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York 1978, s. 168—169; szerzej na temat działalności szkoleniowej M. D. Wolpin: *Military Assistance and Counterrevolution*. New York 1971, s. 100, 133—135; *The Representation of the United States Abroad*. New York—Washington—London 1965, s. 165.

⁵² G. Mack: *La tierra...*, s. 537—540.

Przez cały jednak czas utrzymywano niskie opłaty. Było to korzystne w największym stopniu dla floty handlowej USA. Stany Zjednoczone nigdy nie zamierzały uczynić z pobieranych opłat wielkiego źródła dochodów. Była to celowa polityka kolejnych administracji. W 1912 roku ustalono je na następującym poziomie: 1,20 dolara za tonę netto pobieraną od statków handlowych z załadunkiem lub pasażerami, a także od tankowców, wojskowych statków zaopatrzeniowych, jachtów i statków szpitalnych; 0,72 dolara za tonę netto od statków handlowych z balastem (bez ładunku); 0,50 dolara za tonę wyporności od okrętów wojennych i statków pasażerskich. Statki i okręty rządu USA nie płaciły opłat do 1951 roku. Taryfy te obowiązywały do 1938 roku, kiedy to postanowiono obniżyć wysokość w pierwszej grupie do 0,90 dolara, ale zmieniono przyjmowaną dotychczas jednostkę tony netto⁵³. Po raz pierwszy podniesiono stawki tranzytowe dopiero w latach siedemdziesiątych (1973), co oznacza faktycznie, iż wraz ze spadkiem wartości dolara ulegały one stopniowemu obniżaniu. Nie należy z tego wyciągać wniosku, że Kanał był deficytowy, choć i takie lata zdarzały się (przykładowo: 1975 i 1976). Dochody z tytułu opłat zależały od liczby korzystających z Kanału statków, dlatego też rosły one wraz z rozwojem żeglugi. W pierwszych pięćdziesięciu latach funkcjonowania Kanału wynosiły one średnio rocznie 26 mln dolarów (co nie uwzględnia wyraźnych tendencji zwykłych już w latach sześćdziesiątych). W latach siedemdziesiątych przekroczyły one jednak znacznie kwotę 100 mln dolarów. Nie mniej ważnymi źródłami dochodów była sprzedaż dóbr i usług dla pracowników, sprzedaż dla statków i inne usługi. O ile w 1914 roku w sumie dochody brutto wynosiły około 700 tys. dolarów, to po pięćdziesięciu latach — już 113 mln, a w połowie lat siedemdziesiątych — około 250 mln dolarów. W ogólnym też rozrachunku Kanał przyniósł określone zyski bezpośrednie, choć niewielkie — mając na względzie skalę czasową. W sumie w latach 1915—1970 dochody netto wynosiły 1221 mln dolarów. Do tego jednak należy doliczyć korzyści pośrednie: oszczędności militarne, które szacuje się na kilkanaście miliardów dolarów, oraz niemożliwe do obliczenia oszczędności dla floty handlowej, a tym samym — całej gospodarki amerykańskiej⁵⁴. Olbrzymie

⁵³ W każdym wypadku chodziło o jednostkę pojemności. Prof. E. R. Johnson opracował tzw. jednostkę tony panamskiej (tona Kanału Panamskiego), która była równa 100 stopom sześciennym. Nie wykorzystywano jej jednak konsekwentnie do naliczenia wszystkich opłat, czasami bowiem stosowano tzw. tonę morską USA, która — choć mniejsza — jednak miała zastosowanie do większej części statku niż tona Kanału Panamskiego. Zmiana w 1938 roku była zatem korzystna zarówno dla Kompanii, jak i użytkowników Kanału. Por. G. Mack: *La tierra...*, s. 541—543; J. Salamin, M. A. Salamin: *La concepción...*, s. 36—37; J. i M. Biesanz: *The People...*, s. 64.

⁵⁴ Por. *Panama Canal Company, Canal Zone Government. Twenty-fifth Reports* 1976, s. 28, 37; J. Salamin, M. A. Salamin: *La concepción...*, s. 37; E. Clare: *Aspectos económicos y fiscales de los proyectos de tratados*. En: *Informe que la comisión designada por la Universidad de Panamá para el estudio de los proyectos de tratados que negocia la República*

oszczędności wynikały także z samego traktatu, dzięki licznym zwolnieniom od opłat, w tym celnych, jakich Panama dokonała na rzecz Stanów Zjednoczonych.

Oddzielnym zagadnieniem, acz pozostającym w związku z amerykańską obecnością w Panamie, jest napływ do tego kraju kapitałów prywatnych z USA, co spowodowało, że Strefa Kanału stała się nie tylko ważnym kompleksem państwowym, ale również obszarem zdominowanym przez amerykańskie przedsiębiorstwa prywatne. Stwarzało to znakomite warunki ekspansji gospodarczej w całym kraju, choć Panama nie była przeciwna napływowi obcego kapitału. To, co stanowiło ważny problem w stosunkach dwustronnych z USA, wynikało z prowadzonej przez władze Strefy polityki gospodarczej. Zarówno sektor państwowy, jak i prywatny Strefy był niezwykle konkurencyjny dla gospodarki panamskiej. Ponadto Panama chciała osiągnąć większe korzyści pośrednie (stawki płacowe dla Panamczyków zatrudnionych w Strefie, podatki, polityka celna, udzielanie licencji dla przedsiębiorstw panamskich, sprzedaż artykułów i usług do Strefy Kanału), czego niejednokrotnie domagała się w prowadzonych z USA negocjacjach (o czym poniżej).

Strefa Kanału była zatem kompleksem polityczno-gospodarczo-militarnym całkowicie podporządkowanym Stanom Zjednoczonym, a tym samym całkowicie wyłączonym spod jakiegokolwiek kontroli Panamy. Jej granice — choć samodzielnie wyznaczone przez USA — zostały usankcjonowane w porozumieniu panamsko-amerykańskim z 1914 roku⁵⁵ (wcześniej, w 1904 roku, podpisano porozumienie tymczasowe), co w niczym nie przeszkadzało — jak wskazałem — w dowolnym przyłączaniu dodatkowych terenów leżących poza Strefą i podporządkowaniu ich jurysdykcji USA (niektóre z nich jednak przekazano Panamie przed wygaśnięciem umowy Hay — Bunau-Varilla).

Strefa Kanału zajmowała obszar 1432 km², z czego tylko 3,5% zajmował kanał i jego urządzenia. Najwięcej, bo aż około 836 km² (58%), były to tereny wojskowe, natomiast cywilne osiedla zajmowały obszar 43 km² (3%). Pozostały obszar to wody, lasy i nieużytki (niewielki odsetek stanowiły tereny uprawne, rezerwat przyrody i park)⁵⁶. Biorąc zatem pod uwagę kryterium funkcjonalne Strefy, jakie winna ona spełniać — przede wszystkim w celu należytego funkcjonowania Kanału, jej obszar był niewspółmiernie duży w stosunku do rzeczywistych potrzeb. To, jakie faktyczne cele ona spełniała, wynika także z zajęcia bezwzględnej większości jej obszaru przez siły wojskowe.

de Panamá con los Estados Unidos de América presenta al rector de la Universidad. Panamá 1968 (maszynopis powielony), s. 209—211.

⁵⁵ Por. *Convención de límites. Status jurídico de los tratados...*, s. 97.

⁵⁶ Por. *Panama Canal Company...*, s. 147; R. D. Carles: *Historia del Canal...*, s. 63; E. Benedetti: *Tres ensayos...*, s. 70.

Liczba ludności Strefy ukształtowała się w ostatnich dekadach na poziomie około 40 tys. (ponad 42 tys. w 1960 roku i ponad 44 tys. w 1970 roku), przy czym najliczniejsza była w 1910 roku (ponad 90 tys.). W sumie jednak Strefę zamieszkiwało lub w niej pracowało około 60 tys. osób (prawie 50% zatrudnionych zamieszkiwało poza jej granicami). Najliczniej był reprezentowany personel wojskowy (w tym pracownicy cywilni) — około 17 tys. następnie pracownicy Kompanii (ponad 13 tys.), Zarządu (około 3,2 tys.) oraz zatrudnieni w sektorze prywatnym (ponad 9 tys.)⁵⁷. Ludność ta (zwana *zonians*) korzystała z wielu przywilejów wynikających zarówno z układu Hay — Bunau-Varilla, jak stworzonych dlań przez władze amerykańskie (dodatki do pensji, niższe niż w USA koszty utrzymania). Tworzyła swoistą enklawę kulturową w samym centrum Panamy (język, obyczaje, wyższy poziom życia), oddziałującą silnie na panamską elitę, w szczególności na grupy średnie. Żyjąc w izolacji, w granicach Strefy, współtworzyła bez wątpienia podwójny obraz Panamy.

Strefa Kanału dzieliła zatem Panamę na dwie części i choć komunikacja przez nią z jednej części kraju do drugiej nie była zakazana, to jednak kontrolowały ją władze amerykańskie. Aż do 1950 roku istniał obowiązek, dotyczący osób (Amerykanów i Panamczyków) będących właścicielami pojazdów mechanicznych, do posiadania zezwoleń (wraz z tablicami rejestracyjnymi swoich pojazdów) upoważniających ich do poruszania się po drogach publicznych Strefy. Pobieranie opłat za takie zezwolenie i tablice rejestracyjne stanowiło określone źródło dochodów władz Strefy. Od stycznia 1951 roku obowiązek ten ograniczono jedynie do posiadania zezwoleń przez mieszkańców miasta Panamy⁵⁸, by po latach znieść go całkowicie w odniesieniu do osób nie zamieszkujących w Strefie Kanału.

Samo istnienie i lokalizacja Strefy powodowały nie tylko uciążliwości komunikacyjne, ale także wywołały skutki natury urbanizacyjnej, dotyczące dwóch głównych miast: Panamy i Colón. Część stolicy (tzw. sektor Pacyfiku) została włączona do Strefy, co w konsekwencji powodowało, iż jej dalszy rozwój mógł się odbywać tylko w kierunku zachodnim — musiał więc być kosztowniejszy. W znacznie gorszym położeniu znajdowało się Colón, praktycznie zupełnie zamknięte, bez żadnych możliwości fizycznego powiększenia swego obszaru⁵⁹. Położenie stolicy — głównego ośrodka handlowego Panamy — w bezpośredniej styczności ze Strefą determinowało rozwój handlu, zależnego jednak — jeżeli chodzi o kierunki i rozmiary — od samej

⁵⁷ Por. *La economía de Panamá y la Zona del Canal*. Mexico 1972, vol. 1: J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 183–184.

⁵⁸ Por. E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 207–209.

⁵⁹ Por. O. Jaén S.: *El desanclaje geográfico de la República de Panamá*. En: A. Muñoz P., E. Castillero P. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976, s. 54–55.

Strefy. „Strefa Kanału — pisał J. L. Busey — nie tylko przecina na pół Republikę Panamy, ale stolica — miasto Panama — graniczy ze Strefą, a niektóre najbardziej handlowe dzielnice stykają się ze Strefą lub leżą w odległości kilku domów od niej.”⁶⁰ Konkurencyjność Strefy musiała zatem wpłynąć na możliwości rozwojowe handlu panamskiego, choć samo istnienie Kanału obiektywnie stwarzało ku temu dogodne warunki.

W sumie więc nie tylko prawnomiędzynarodowy charakter i struktura wewnętrzna Strefy Kanału określały stopień zależności Panamy od Stanów Zjednoczonych, ale także istotne było jej fizyczne położenie wynikające z faktu, że dzieliła kraj — w tym stolicę — na dwie części.

Inne skutki

Chodzi tu o wskazanie niektórych (wiele innych analizuję w kolejnych częściach pracy) skutków pośrednich, jakie przyniosło Panamie zawarcie umowy z USA, a zwłaszcza o wpływ tej umowy na regulacje konstytucyjne oraz konsekwencje gospodarcze w postaci napływu do Panamy obcych kapitałów.

W Panamie — jak już wskazywałem — bardzo szybko przystąpiono do legalizacji władzy politycznej, do tego stopnia, iż zanim Stany Zjednoczone ratyfikowały *Konwencję o Kanale Przesmykowym*, Panama posiadała już uchwaloną konstytucję i legalnie wyłonione organy państwowe. Stany Zjednoczone ratyfikowały zatem umowę z państwem nie tylko uznanym w społeczności międzynarodowej, ale posiadającym zalegalizowany system polityczny.

Wybrane Zgromadzenie Narodowe zostało zwołane już na początku stycznia 1904 roku i po przejęciu władzy ustawodawczej niezwłocznie przystąpiono do prac konstytucyjnych. Charakterystyczne, że okres, jaki upłynął od pierwszego posiedzenia konstytuandy do uchwalenia konstytucji (13 lutego) był niezwykle krótki — co świadczy o dużym pośpiechu i najpewniej o niezbyt dokładnym przestudiowaniu projektu konstytucji. Pewnym uzasadnieniem tego może być fakt, iż istniały rozwiązania wzorcowe — na ogół państwa latynoamerykańskie wprowadzały system republikański pod wyraźną inspiracją systemu Stanów Zjednoczonych — choć, rzecz jasna, nie oznaczało to przenoszenia na własny grunt rozwiązań identycznych. Panama przyjęła system republikański oparty na jednoizbowym parlamencie i prezydencie jako głowie państwa i szefie rządu (odpowiedzialność polityczną przed parlamentem ponosili jedynie członkowie rządu). Regulamin wewnętrzny izby został natomiast w dosłownym brzmieniu przejęty z regulaminu izby niższej parlamentu Kolumbii⁶¹.

⁶⁰ J. L. Busey: *Political Aspects of the Panama Canal. The Problem of Location*. Tuscon—Arizona 1974, s. 16.

⁶¹ Por. J. Fábrega P.: *Ensayos sobre la historia constitucional panameña*. Panamá 1965, s. 17—18.

Nie wdając się w szczegółowe rozważania z zakresu prawa konstytucyjnego — co nie jest przedmiotem tej pracy — warto wskazać na niektóre postanowienia konstytucyjne Panamy, bezpośrednio odnoszące się do postanowień umowy Hay — Bunau-Varilla, a nawet będące ich poszerzeniem w prawie wewnętrznym Panamy. Chodzi o art. 3 i 136 konstytucji. Art. 3 określał zakres terytorialny sprawowania władzy Panamy⁶². Logiczne byłoby wprowadzenie takiej regulacji, która ograniczałaby pełne sprawowanie tej władzy zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i terytorialnym wynikającym z postanowień umowy Hay — Bunau-Varilla (w szczególności art. II), co miałyby także postać prawnej wykładni części postanowień *Konwencji*. Ustawodawca panamski poszedł jednak znacznie dalej. Brzmienie art. 3 jest niezwykle ogólne i nieprecyzyjne w odniesieniu do przedmiotowego zakresu ograniczenia władzy Panamy — co pozwala ten zakres poszerzyć aż do zupełnego wyłączenia sprawowania jakiejkolwiek władzy Panamy; ponadto ograniczenie wynika nie tylko z traktatu już podpisanego (co jest zrozumiałe), ale także może wynikać z traktatów podpisywanych w przyszłości. W ten sposób już w samej ustawie zasadniczej Panamy istniały możliwości rozszerzenia ograniczeń sprawowania władzy państwowej, a tym samym zwiększenia praw Stanów Zjednoczonych. J. Materno V. wręcz ocenia, iż nastąpiło w ten sposób zrzeczenie się przez Panamę pełni swych praw suwerennych nad częścią swego terytorium⁶³. W tej postaci regulacja ta utrzymała się aż do 1941 roku, roku uchwalenia nowej konstytucji. Wówczas to dokonano częściowej, choć istotnej zmiany (utrzymanej także w trzeciej konstytucji Panamy z 1946 roku). Polegała ona na usunięciu fragmentu o możliwych nowych ograniczeniach, jakie mogłyby wynikać z traktatów podpisywanych w przyszłości. W ten sposób potwierdzono jedynie ograniczenia istniejące z mocy *Konwencji* z 1903 roku⁶⁴. Kolejna konstytucja Panamy z 1972 roku w ogóle nie odniosła się do postanowień umowy z USA (był to już okres nowych negocjacji z USA w sprawie zupełnie innego układu), a w art. 3 wręcz stwierdzono: „Terytorium narodowe nie będzie mogło być nigdy scedowane, przekazane lub zbywane, ani czasowo, ani częściowo, innemu państwu.”⁶⁵ Sytuacja taka nie była także możliwa na gruncie konstytucji z 1946 roku, różnica jednak polegała na odejściu od braku takiego prawa (1946) na rzecz całkowitego zakazu (1972).

Art. 136 był znacznie poważniejszy w skutkach. Uprawniał on bowiem Stany Zjednoczone do interweniowania na całym obszarze republiki

⁶² „Terytorium Republiki zostaje poddane ograniczeniom jurysdykcyjnym uzgodnionych lub mogących być uzgodnionymi w traktatach publicznych zawartych ze Stanami Zjednoczonymi w celu wybudowania, utrzymania i zabezpieczenia sanitarnego jakiegokolwiek środka komunikacji międzyoceanicznej.”

⁶³ J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 73.

⁶⁴ Por. *Informe que la Comisión designada...*, s. 26.

⁶⁵ *Constitución política de la República de Panamá*. Edición oficial 1972, art.3.

w celu zachowania lub przywrócenia porządku publicznego⁶⁶ (gdy tymczasem z mocy *Konwencji* z 1903 roku USA miały takie prawo tylko w miastach Panama i Colón, wraz z przyległymi doń bezpośrednio terenami) w przypadku, gdy Panama sama nie będzie w stanie go zapewnić (art. VII). Ewentualnie takie prawo mogło wynikać z interpretacji art. I *Konwencji* — co przez Stany Zjednoczone tak było rozumiane — który stanowił o gwarantowaniu i utrzymywaniu niepodległości Panamy przez USA. Było to jednak prawo wywodliwe z wykładni tego przepisu — a równie dobrze mogło być rozumiane tylko jako możliwość podjęcia działań przeciwko zagrożeniom z zewnątrz, artykuł mówił bowiem wyraźnie wyłącznie o niepodległości — a nie określone wprost. W ten sposób sam ustawodawca uprawniał USA do interwencji w sprawy wewnętrzne. Po zawarciu w 1933 roku konwencji o prawach i obowiązkach państw (VII Konferencja Państw Amerykańskich, Montevideo), regulacje te pozostawały w sprzeczności z regionalną normą prawa międzynarodowego (art. 8 — zasada nieinterwencji) zakazującą interwencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne państw — choć Stany Zjednoczone zastrzegły sobie zachowanie prawa interwencji do przypadków wynikających z traktatów⁶⁷ — i zostały anulowane (umowa panamsko-amerykańska z 1936 roku oraz nowa konstytucja Panamy z 1941 roku).

Zastanawiające jest, czy włączenie takich postanowień do konstytucji Panamy zostało dokonane z inicjatywy samej elity panamskiej — zainteresowanej przecież udzieleniem gwarancji niepodległości w formie zapisu w umowie z USA — czy też pod wpływem presji z zewnątrz, a także czy niezastosowanie się do ewentualnej presji spowodowałoby jakiegokolwiek skutki dla Panamy.

Jak zaznaczyłem, tekst konstytucji został przygotowany niezwykle szybko. Istnieje podejrzenie, że projekt opracowano już w Nowym Jorku, w biurze prawnym W. Cromwella, w czasie wizyty sondażowej M. Amadora, jeszcze przed proklamowaniem niepodległości i podpisaniem konwencji Hay — Bunau-Varilla⁶⁸. Wydaje się to o tyle wątpliwe, iż kontakty, jakich pragnął Amador z rządem USA za pośrednictwem Cromwella, nie zostały nawiązane, a sam Amador był już przekonany o niepowodzeniu swej misji. Sytuacja zmieniła się dopiero po przybyciu Ph. Bunau-Varilli, który niejako zajął

⁶⁶ „Rząd Stanów Zjednoczonych będzie mógł interweniować w jakimkolwiek miejscu republiki Panamy w celu przywrócenia spokoju publicznego i porządku konstytucyjnego, jeśli byłby on naruszony, w przypadku, w jakim na podstawie traktatu publicznego ten naród weźmie lub mógłby wziąć na siebie obowiązek gwarantowania niepodległości i suwerenności tej Republiki.”

⁶⁷ Por. S. Flagg B.: *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*, Mexico 1944, s. 282; J. N. Cortada, J. W. Cortada: *US Foreign Policy in the Caribbean, Cuba, and Central America*, Praeger Publishers 1985, s. 84.

⁶⁸ Por. J. Fábrega P.: *Ensayos...*, s. 17.

pozycję Cromwella (patrz rozdział pierwszy). Sprawa ta zresztą jest nieistotna, nie ma niczego nagannego — przynajmniej w praktyce amerykańskiej — w przygotowaniu projektu ustawodawczego przez prywatne biuro prawne. Problem polega na ewentualnej presji uchwalenia — i samym uchwaleniu przez parlament — przepisów wyraźnie naruszających rację stanu państwa, a takimi były przecież art. 3 i 136.

Niechlubną rolę odegrał tu minister pełnomocny USA W. I. Buchanan, który nalegał — w czasie prac ustawodawczych — by do konstytucji włączyć przepis umożliwiający Stanom Zjednoczonym interweniowanie w każdym miejscu republiki w celu przywrócenia porządku publicznego. Trzeba jednak zaznaczyć, że była to jego inicjatywa, Departament Stanu nie uważał bowiem tego za niezbędne, gdyż prawo takie było wywodliwe już z samego art. I konwencji Hay — Bunau-Varilla⁶⁹. Komisja parlamentarna przygotowująca konstytucję całkowicie zgodziła się z taką sugestią, a jej przewodniczący Pablo Arosemena oświadczył, iż w ten sposób „Panamczycy zrzekli się bohatersko prawa do zabijania się”⁷⁰.

Przepis ten wywołał jednak dyskusję w konstytuancie, a liberałowie głosowali przeciwko niemu⁷¹. Byli jednak w mniejszości. Dopiero w wyborach parlamentarnych w 1906 roku uzyskali przewagę, a stronnictwo konserwatystów po porażce znikło ze sceny politycznej Panamy.

Niezależnie jednak od roli, jaką odegrał minister Buchanan, odpowiedzialność za uchwalenie tego typu przepisów spada na panamską konstytuante. Wszak nie można uznać, że dokonano tego pod przymusem, tym bardziej, że odrzucenie tych regulacji nie przyniosłoby Panamie żadnych szkód. Dowodzi to jeszcze raz — o czym już nadmieniałem — iż w owym czasie nie wykrystalizowała się jeszcze panamska racja stanu. Nie rozróżniano własnych interesów politycznych, przy jednoczesnym zachowaniu sojuszu z USA. Sojusz ów był pojmowany jako całkowita uległość i polityczny serwilizm.

Jak daleko idąca była ówczesna skłonność władz panamskich do podporządkowania się Stanom Zjednoczonym świadczy oparcie własnego systemu monetarnego na pieniądzu USA. Na podstawie tzw. konwencji monetarnej z 20 czerwca 1904 roku (wymiana not między sekretarzem wojny Taftem a przedstawicielem pełnomocnym Panamy) postanowiono, że dolar amerykański będzie legalnym środkiem płatniczym w Panamie i będzie zrównoważony z panamskim peso (w ramach złotego systemu monetarnego), bicie zaś monety panamskiej (złotej, srebrnej i innej) będzie dokonywać się — w określonej ilości — w Stanach Zjednoczonych. W 1904 roku emisja

⁶⁹ Por. G. A. Mellander: *The United States...*, s. 50–51; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 59.

⁷⁰ J. Materno V.: *Tratados...*, t. 1, s. 149.

⁷¹ G. A. Mellander: *The United States...*, s. 62.

pieniądza wyniosła 3 mln pesos (1,5 mln balboas). W wyniku wypierania pieniądza złotego przez papierowy już na początku lat dwudziestych dolar papierowy stał się głównym środkiem płatniczym w Panamie (monety panamskie były nielegalnie wywożone z kraju z powodu ich większej wartości faktycznej niż nominalnej)⁷². Ta sytuacja została zalegalizowana między dwoma krajami w taki sposób, że dolar amerykański stał się wyłącznym — poza bilonem — środkiem płatniczym, jednostka panamska zaś — balboa — pozostała fikcją prawną.

Z drugiej strony oparcie się na pieniądzu amerykańskim — wraz z innymi czynnikami, a przede wszystkim otwarciem Kanału Panamskiego — stymulowało napływ obcych kapitałów. Otwarcie Kanału było nie tylko źródłem dochodów bezpośrednich (opłaty za tranzyt), ale stwarzało dogodne warunki do rozwijania wielu przedsięwzięć gospodarczych wynikających z potrzeb zarówno samego funkcjonowania kanału (na przykład zaopatrzenie dla statków), jak i Strefy i zamieszkałej tam ludności; ponadto zaistniała konieczność rozwijania infrastruktury (na przykład drogi, inwestycje komunalne: wodociągi, elektryfikacja). Stała się też Panama atrakcyjnym miejscem dokonywania transakcji eksportowo-importowych o zasięgu międzynarodowym i nie mającym nic — albo niewiele — wspólnego z gospodarką panamską, a to z kolei stymulowało napływ kapitałów bankowych. Gospodarka lokalna nie tylko nie umiała sprostać tym potrzebom, ale także w małym stopniu mogła wykorzystać — dzięki postanowieniom umowy z USA — potencjalne możliwości rozwoju.

Barierą wewnętrzną była z pewnością wielosektorowość gospodarki charakteryzująca się występowaniem form gospodarowania opartych na:

- samowystarczalnych, zamkniętych wspólnotach indiańskich (głównie z plemion Cuna, Chocóe i Guaymie);
- w niewielkim stopniu uczestniczących w wymianie towarowej latyfundiach, o ekstensywnym sposobie upraw, w których pozostający w paternalistycznej zależności chłop-dzierżawca oddawał obszarnikowi część produktów rolnych;
- typowo kapitalistycznych stosunkach wytwarzania dóbr i usług (skapitalizowana produkcja rolna, niewielki przemysł, handel i inne usługi).

W sektorze kapitalistycznym występował już w owym czasie kapitał obcy (Panama Railroad, handel, banki)⁷³. Niewielka burżuazja rodzima — około dwudziestu rodzin, z których najważniejsze to tzw. rodziny separatystów Duque, Chiari, Vallarino i Arias Espinoza — była zmuszona ściśle zwią-

⁷² Por. nota Tafta z 20 czerwca 1904 oraz dekret 74 z 6 grudnia 1904. *Status juridico...*, s. 43—45; *Memoria de Hacienda y Tesoro del año 1922*. „Lotería”, Febrero, 1979, № 276, c. 122—124.

⁷³ Por. R. D. Souza [i in.]: *Panamá 1903—1970*. Panamá 1970, s. 43.

zać się z kapitałem obcym, głównie amerykańskim, ponieważ napotykała na bariery. Najważniejszą z nich była sama Strefa Kanału jako ośrodek handlu międzynarodowego i usług. W pierwszych latach niepodległości powstały tylko trzy większe przedsiębiorstwa⁷⁴. W sumie gospodarka kraju — oparta głównie na hodowli, produkcji cukru, uprawie owoców cytrusowych i kawy — nie mogła stanowić konkurencji dla obcego kapitału.

Rzutowało to również wyraźnie na wielkość budżetu państwowego (w 1914 roku wynosił on 3,8 mln dolarów), a tym samym i na możliwości finansowania przedsięwzięć społecznych. (Dochody bezpośrednie z Kanału były niewielkie). Pierwszą rentę roczną (250 tys. dolarów) USA wypłaciły w 1912 roku, natomiast większość (6 mln) jednorazowej kwoty 10 mln dolarów, jaka przysługiwała Panamie na mocy *Konwencji Hay — Bunau-Varilla* była zabezpieczeniem — ulokowanym w bankach amerykańskich — budżetu państwowego, bez możliwości jej podjęcia (zresztą odsetki z tego tytułu były większe niż renta roczna). Przykładowo, kiedy w 1922 roku Panama zapragnęła wypłaty owych 6 mln, sekretarz stanu Hughes zdecydowanie się temu sprzeciwił⁷⁵.

Mały potencjał gospodarki panamskiej oraz przeszkody w jej rozwoju spowodowały, iż obroty handlowe z zagranicą były niewielkie, o znacznej przewadze importu nad eksportem, a także dominującej pozycji — szczególnie w eksporcie — handlu z USA w tym obrocie. W 1908 roku eksport panamski wynosił 1,8 mln, a w 1921 roku był niewiele większy (2,7 mln dolarów), gdy tymczasem import w tych latach kształtował się odpowiednio: 7,8 mln i 11,4 mln dolarów. W roku kryzysowym (1933) import spadł do 9,25 mln dolarów, przy jednoczesnym zadłużeniu Panamy na kwotę 19 mln dolarów. Według danych za 1937 rok import panamski w 52% pochodził z USA, gdy tymczasem eksport — aż w 90,9% był kierowany na rynek amerykański. Oznaczało to całkowite uzależnienie od USA w handlu zagranicznym. W grupie krajów latynoamerykańskich najbardziej w owym czasie gospodarczo powiązanych ze Stanami Zjednoczonymi (Kuba, Meksyk, Honduras, Nikaragua, Dominikana i Wenezuela) Panama zajmowała zdecydowanie pierwsze miejsce w eksporcie z USA (przed Hondurasem i Kubą)⁷⁶.

Jednocześnie wzrastała wielkość amerykańskich kapitałów i kredytów. W 1913 roku wartość inwestycji amerykańskich — bez kapitałów państwowych zaangażowanych w budowę i eksploatację Kanału — wynosiła

⁷⁴ Por. M. A. Gandasequi: *La concentración del poder económico en Panamá*. En: *Panamá, dependencia y liberación*. Red. R. Soler. Costa Rica 1974, s. 106, 151; R. Pereira: *Panamá, fuerzas armadas y política*. Panamá 1979, s. 41—43.

⁷⁵ *Foreign Relation...*, 1923, vol. II, s. 688.

⁷⁶ Por. S. Flagg B.: *La diplomacia...*, s. 318; J. i M. Biesanz: *The People...*, s. 100; R. D. Souza [i in.]: *Panamá...*, s. 47; S. A. Gonionskij: *Panama i Panamskij Kanal*. Moskwa 1976, s. 21.

5 mln dolarów. Według obliczeń Departamentu Stanu w 1930 roku suma kapitałów amerykańskich, w tym inwestycji bezpośrednich, akcji i kredytów, wynosiła już 46 mln dolarów (w dekadzie lat trzydziestych utrzymała się mniej więcej na tym poziomie, a w 1940 roku wynosiła 50 mln dolarów), w tym inwestycje bezpośrednie — prawie 29 mln⁷⁷. Kapitały amerykańskie były ulokowane prawie w całej gospodarce: w rolnictwie (Unites Fruit Company kontrolowała 80% eksportu bananów; Panama Sugar Company), leśnictwie (American Lumber Company), górnictwie (Panama Corporation, Texas Oil Company, Standard Oil Company), energetyce, łączności (General Electric Company), transporcie oraz bankowości (International Banking Corporation, Panama Banking Company).

Pełne dane o wielkości kapitałów amerykańskich uzyskujemy jednak po zsumowaniu zainwestowanych kapitałów prywatnych i państwowych, które przecież były wielokrotnie wyższe. Daje to wielkość wyrażoną w setkach milionów dolarów (do 1940 roku suma kapitałów państwowych i prywatnych na cele cywilne wynosiła około 640 mln dolarów). Oznacza to, że jeden z najmniejszych krajów latynoamerykańskich uplasował się na pierwszej pozycji w Ameryce Łacińskiej pod względem zainwestowanych kapitałów USA. Panama zatem od momentu swego powstania skierowana została na drogę rozwoju zależnego z rządem USA, i to nie tylko w sferze stosunków polityczno-wojskowych, ale także na płaszczyźnie gospodarczej, której wyrazem była (i jest) wielkość amerykańskich kapitałów państwowych i prywatnych.

*

* *

Analiza sytuacji wyjściowej w stosunkach zależności między Panamą a Stanami Zjednoczonymi — a taką bez wątpienia było zawarcie umowy Hay — Bunau-Varilla wraz z bezpośrednio po niej następującymi faktami, a przede wszystkim przekształceniem Strefy Kanału w obszar półkolonialny USA — pozwala dokonać wyboru zagadnień, których te stosunki w następnych dekadach mogły dotyczyć, co mogło stanowić najistotniejszą treść. Mimo że mamy do czynienia z analizą wydarzeń odległych w czasie, historycznych, to jednak w swych skutkach determinujących bezpośrednio zjawiska polityczne w sposób ciągły aż do końca lat siedemdziesiątych, a w niemalym stopniu także i współcześnie.

Na treść *Konwencji o Kanale Przesmykowym* (Hay — Bunau-Varilla) oraz realizację jej postanowień wywarła wpływ nie tylko mocarstwowa polityka administracji T. Roosevelta wobec Ameryki Łacińskiej, nie tylko pilna potrzeba wybudowania kanału międzyoceanicznego na półkuli

⁷⁷ Por W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 100—101.

zachodniej, ale także bezpośredni związek, jaki istniał między proklamowaniem niepodległości Panamy a zawarciem tej umowy. Nowo powstałe państwo nie miało żadnych potencjalnych możliwości podpisania z USA umowy równoprawnej, co nie oznacza, że w pewnych postanowieniach szczegółowych nie mogło uzyskać korzystniejszych rozwiązań. Owe możliwości dotyczyły pozycji Panamy (umowę podpisano w dwa tygodnie po proklamowaniu niepodległości, a Stany Zjednoczone przyczyniły się do utrzymania jej niepodległego bytu), woli rządu tymczasowego do podporządkowania się USA, stanu prawa międzynarodowego na początku obecnego stulecia, a przede wszystkim — braku takich norm *ius cogens*, jak równość państw i zakaz interwencji w sprawy innych państw. Umowa została zawarta w nietypowych dla Panamy okolicznościach (zagrożenie interwencją Kolumbii), w szczególny sposób była negocjowana, a przez swoją treść miała ona charakter umowy nierównoprawnej, zarówno przez pozbawienie Panamy praw suwerennych do części swego terytorium, jak również przez ograniczenie jej władzy suwerennej nad całym obszarem republiki. Treść prawna umowy nie dotyczyła jedynie stosunków bilateralnych między Panamą a USA. Określała zarazem, wspólnie z umową Hay — Pauncsfote, status Kanału Panamskiego jako międzynarodowego kanału morskiego. Nie istniały wówczas, i nie istnieją, normy powszechne prawa międzynarodowego regulujące tego typu szlaki komunikacyjne. Podniosło to rangę *Konwencji* w stosunkach międzynarodowych, ponieważ regulowała nie tylko prawa i obowiązki dwóch państw, ale — w określonym zakresie — wszystkich użytkowników Kanału.

Panama zawarła z USA umowę — zarówno co do postanowień, jak i skutków — na znacznie gorszych warunkach niż mająca być dla niej pierwowzorem umowa między Kolumbią i Stanami Zjednoczonymi (Hay — Herrán). Różnice były bowiem znaczne. Wśród nich większa szerokość strefy wydaje się drugorzędna. Przede wszystkim umowę zawarto bez limitu czasowego („na wieczność”), całkowicie wyłączając panamską jurysdykcję z przyznanego USA pasa ziemi i nadając wyłączne prawo USA do obrony Kanału. Najbardziej jednak nierównoprawny był art. III *Konwencji*, na mocy którego Stanom Zjednoczonym przyznano wszelkie prawa, tak jakby były one suwerennym, z całkowitym wyłączeniem takich praw Panamy. USA gwarantowały niepodległość całemu państwu (art. I) oraz posiadały prawa policyjne w stolicy i w Colón (art. VII). Tego typu postanowień nie było w umowie Hay — Herrán, a to przecież głównie one stanowiły przez wiele lat główny przedmiot kontrowersji (w tym i sporów) w stosunkach panamsko-amerykańskich.

Trudno już dzisiaj zdecydowanie rozstrzygnąć, czy tych najbardziej negatywnych dla Panamy postanowień można była uniknąć. Nasuwa się jednak odpowiedź twierdząca, ponieważ niektóre z nich zostały zaproponowane przez przedstawiciela dyplomatycznego Panamy Ph. Bunau-Varillę. Błędem

było oczywiście mianowanie przedstawicielem dyplomatycznym cudzoziemca, ale jeśli okoliczności przemawiały za taką decyzją, niezrozumiałe jest udzielenie mu zgody na podpisanie umowy bez instrukcji rządowej. I trzeba dodać, że nie był to akt wyjątkowy; władze Panamy pospiesznie — i jak się wydaje, bez należytego przestudiowania — umowę zatwierdziły. Także i później udzieliła mu politycznej aprobaty konstytuanta, a w konstytucji z 1904 roku niektóre uprawnienia USA rozszerzyła. Świadczy to o pełnej akceptacji władz Panamy dla podpisanej ze Stanami Zjednoczonymi umowy. W tym pierwszym okresie istnienia republiki wyjątkowa wydaje się nota przedstawiciela Panamy w Waszyngtonie de Obaldii z 11 lipca 1904 roku, której tezy zostały jednak przez późniejsze działania przekreślone, w tym przez podpisanie nowej umowy z USA, modyfikującej *Konwencję* z 1903 roku. Dowodzi to, że wówczas władze Panamy nie tylko nie kierowały się konsekwentnie racją stanu, ale jej w ogóle nie pojmowały. Ma chyba rację Thelma King, kiedy pisze:

Źródłem naszych szkód nie powinniśmy szukać w postępowaniu Bunau-Varilli ani u twórców naszej niepodległości, ale w naszym charakterze społecznym, bez wyraźnego kierunku rozwoju, który nie doceniał spraw nieuchwytnych, ale ponadczasowych, tworzących bowiem istotę i ciągłość ojczyzny.⁷⁸

A zatem brak świadomości narodowej — której przecież ważnym elementem jest poczucie odrębności, własnych interesów — był jedną z przyczyn zawarcia tak nierównoprawnej i wywierającej wpływ na rozwój kraju umowy.

Konwencja z 1903 roku była nie tylko podstawą do utworzenia przez Stany Zjednoczone semikolonialnej enklawy w Panamie, ale czyniła z Panamy — przy jej akceptacji — protektorat. Stany Zjednoczone były aż do 1939 roku gwarantem jej niepodległości (art. I), posiadały prawa policyjne na całym terytorium republiki (art. VII i art. 136 konstytucji), a ponadto z mocy art. XXIV ograniczały swobodę Panamy w zawieraniu umów międzynarodowych i stanowienia prawa wewnętrznego.

Problem nie sprowadzał się jedynie do zależności politycznych. Zarówno Strefa Kanału, jak i całe terytorium republiki stało się przedmiotem ekspansji kapitałowej, co przy niedorozwoju gospodarczym Panamy zrodziło także w tej płaszczyźnie nowe zależności: rzutowało na możliwości i kierunki rozwoju kraju. Ponadto Kanał Panamski i Strefa Kanału zaczęły odgrywać rolę strategiczną w globalnej i regionalnej polityce USA. Funkcje militarne, jakie z nimi wiązano, nie ograniczały się jedynie do obrony tego obszaru przed atakiem, ale dotyczyły realizowania polityki dominacji polityczno-wojskowej USA w Ameryce Łacińskiej, a w przypadku konfliktów zbrojnych spełniały

⁷⁸ T. King: H.: *El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1961, s. 18.

także rolę strategiczno-operacyjną w prowadzonych przez Stany Zjednoczone działaniach zbrojnych. Wybudowanie i opanowanie Kanału Panamskiego było zatem istotnym czynnikiem uzyskania przez USA pozycji mocarstwowej, tym bardziej że nie było to przedsięwzięcie odosobnione, ale współ z innymi — podporządkowanie Kuby, uzależnienie krajów Ameryki Środkowej, zajęcie Puerto Rico, Guam, Filipin, polityka wobec Chin — miało swój perspektywiczny wymiar.

Konwencja z 1903 roku, określająca podstawy stosunków panamsko-amerykańskich, była zarazem — przez swą treść — potencjalnym źródłem konfliktów i sporów dwustronnych; dość wyraźnie wynikały z niej problemy, jakie przyjdzie tym państwom rozwiązywać w przyszłości. I choć wyłącznie do nich należało znalezienie nowej płaszczyzny porozumienia, to ponieważ u jej podstaw leżały problemy funkcjonowania Kanału Panamskiego, nie posiadała ona i nie posiada znaczenia tylko dla stosunków dwustronnych czy nawet regionalnych.

ROZDZIAŁ TRZECI

Stosunki panamsko-amerykańskie w latach 1904—1964 (od współpracy do konfliktu)

Przedmiotem tego rozdziału jest analiza sześćdziesięcioletniego okresu stosunków dwustronnych między obydwojma państwami. W tym czasie wyraźnie ewoluowała polityka zagraniczna Panamy wobec Stanów Zjednoczonych: od początkowo pełnej akceptacji podstaw stosunków dwustronnych aż do wysunięcia żądań wynegocjowania całkowicie nowej umowy o Kanale Panamskim. W okresie tym, w którym nagromadziło się kapitalne doświadczenie dla celów i kierunków dyplomacji Panamy w latach siedemdziesiątych (wynegocjowanie i podpisanie umów Torrijos — Carter), wyczerpano możliwości modyfikowania *Konwencji* z 1903 roku — co uczyniono dwukrotnie w 1936 i 1955 roku — na tle zarówno przemian wewnętrznych Panamy (w tym konsolidacji narodowej, ale i też znacznie większego urozmaicenia orientacji partyjnych), jak również zmian w polityce regionalnej Stanów Zjednoczonych, umocnienia ich pozycji w Panamie i postępującego rozdzwisku między interesami USA a panamską racją stanu (mimo że w tym czasie obydwa kraje nie kwestionowały woli sojuszu i współpracy). Nie były też obojętne przemiany gospodarcze i polityczne w krajach Ameryki Łacińskiej (tendencje emancypacyjne) oraz rozwój samego prawa międzynarodowego (konwencje konferencji międzyamerykańskich, karta ONZ, karta OPA), w których kontekście podstawy stosunków panamsko-amerykańskich stawały się coraz bardziej anachroniczne, nie odpowiadające zasadom współczesnych stosunków między państwowych.

Chronologiczna analiza wydarzeń nie jest ani możliwa w jednym rozdziale — wszak chodzi o sześćdziesiąt lat historii stosunków panamsko-amerykańskich — ani pożądana ze względu na prostotę tej metody, co oczywiście nie oznacza, że cezury czasowe można pomijać. Dlatego bardziej celowa wydaje się analiza tych problemów, które w moim przekonaniu były kluczowe w omawianym okresie.

Gwarantowanie niepodległości i polityka interwencji

Uprawnienia Stanów Zjednoczonych z mocy *Konwencji o Kanale Przesmykowym* nie ograniczały się terytorialnie jedynie do Strefy Kanału. Art. I stanowił bowiem, iż „Stany Zjednoczone gwarantują i będą utrzymywały niepodległość Republiki Panamy“, ponadto w art. VII przyznano USA prawo utrzymania porządku publicznego w miastach Panama i Colón wraz z przyległymi doń obszarami, które to prawo na podstawie art. 136 konstytucji Panamy z 1904 roku rozszerzono na całe terytorium republiki. Wykonanie tego prawa zależało od wyłącznej oceny samych Stanów Zjednoczonych, „[...] o ile uznają, że Republika Panamy nie jest zdolna do utrzymania tego porządku“ (art. VII). Stworzono w ten sposób ważny mechanizm zależności — poza innymi, mającymi swe źródło w samej regulacji Strefy Kanału — ograniczający wykonywanie funkcji suwerena przez młodą republikę.

Regulacja taka nie była wcale oryginalna na półkuli zachodniej. W przypadku Przesmyku stanowiła prostą kontynuację prawa, jakie Stany Zjednoczone uzyskiwały na podstawie układu z Kolumbią z 1846 roku (Mallarino — Bidlack). Wobec secesji Panamy zmienił się jeden z podmiotów, a tym samym i zmianie musiała ulec podstawa prawna. Język tego wcześniejszego układu był nieco odmienny, tym niemniej określono tam wprost „gwarantowanie suwerenności“ Nowej Granady nad Przesmykiem oraz zapewnienie przez Stany Zjednoczone wolnego i nieprzerwanego tranzytu przez Przesmyk (art. 35). Obydwie strony były w zasadzie zgodne co do tego, iż USA posiadają prawo interweniowania w Panamie w celu zapewnienia nieprzerwanego i wolnego tranzytu. Wielokrotnie zresztą z tego prawa korzystano. Taka też była praktyczna interpretacja tej instytucji. Chodziło bowiem przede wszystkim o interwencje typu wewnętrznego, mające na celu utrzymanie porządku publicznego, nie zaś o gwarantowanie obrony przed wrogiem zewnętrznym. Choć sama instytucja gwarantowania niepodległości polegała na stworzeniu pewnej relacji wobec potencjalnych zagrożeń zewnętrznych, to jednak współwystępowała ona z innymi regulacjami, na mocy których USA posiadały prawo interweniowania — według własnego uznania — w określone sprawy wewnętrzne związane na ogół z utrzymaniem politycznego *status quo*. W przypadku układu Mallarino — Bidlack występowała wraz z gwarantowaniem neutralności rozumianej jako efektywne jej zabezpieczenie. W przypadku zaś układu Hay — Bunau-Varilla łączono ją z prawem zapewnienia porządku publicznego poza Strefą Kanału.

Instytucja gwarantowania niepodległości, współwystępująca z prawem interweniowania w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne państwa, była

charakterystyczna dla polityki latynoamerykańskiej USA tamtych lat¹. Modelem niejako rozwiązaniem, bo odpowiadającym w pełni praktyce, było jej ujęcie w tzw. poprawce Platta zastosowanej w stosunku do Kuby. Poprawka ta, zgłoszona przez senatora O. H. Platta 25 lutego 1901 roku do projektu ustawy (HR 14017) w sprawie kredytów dla wojska w 1901/1902 roku, została przyjęta przez Senat i Izbę Reprezentantów. Gdy poprawka uzyskała moc prawną, administracja, będąca faktycznym inicjatorem poprawki, podjęła starania w celu przyjęcia jej przez Kubę (znajdującą się wówczas, jak wiadomo, pod okupacją amerykańską). Kubańska konstytuanta, po kilkumiesięcznej debacie i nie bez oporów przyjęła poprawkę Platta 12 czerwca 1901 roku jako załącznik do konstytucji (gdyż ta została już uchwalona 21 lutego). Spośród wstępu i ośmiu punktów, z jakich składała się poprawka, najważniejszy był pkt 3 upoważniający USA do interweniowania w celu utrzymania niepodległości kubańskiej, podtrzymywania rządu odpowiedniego dla ochrony życia, własności i wolności osobistych, a także dla wypełnienia zobowiązań nałożonych na Stany Zjednoczone traktatem paryskim (kończącym wojnę amerykańsko-hiszpańską)². Trzeba pamiętać, iż będąca wówczas pod okupacją amerykańską Kuba znajdowała się w sytuacji przymusu, dlatego regulacja prawna była zarazem bardziej dosłowna i rygorystyczna, ale dzięki temu pozwalała dokładniej rozumieć instytucję gwarantowania niepodległości przez USA. Choć interesujące nas fragmenty układu Hay — Bunau-Varilla nie były tak precyzyjne jak w poprawce Platta, to jednak praktyka ich stosowania upodobniła te regulacje do siebie. Ponadto, jak się wydaje, nie istniała taka potrzeba w przypadku Panamy. Ruch niepodległościowy na Kubie był zdecydowanie bardziej dojrzały, zarówno pod względem liczebnym, zorganizowania, jak i tradycji oraz własnej myśli politycznej. W tym sensie Panama była stroną i słabszą, i bardziej podległą manipulacji. Panamska elita nie uświada-

¹ Dominuje też w literaturze przekonanie o jedności i wspólnej tożsamości gwarantowania niepodległości i interwencji. Wyraźnie łączy je W. D. McCain: *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. Panamá 1978, s. 59. D. Perkins (*The Monroe Doctrine 1867—1907*. Baltimore 1937, s. 404) zauważa, że dzięki poprawce Platta nastąpiło rozszerzenie doktryny Monroe o prawo gwarantowania niepodległości. Trudno się zgodzić z tym, że to właśnie poprawka Platta była pierwowzorem (znacznie wcześniejszy układ Mallarino — Bidlack), ważne jednak jest podkreślenie merytorycznego związku pomiędzy interwencją a gwarantowaniem niepodległości. Podobnie uważa E. Castillero P. (*Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1973, s. 92) oraz J. Materno V.: *Tratados de Canal de Panamá*. T. 1: *Política internacional de Panamá*. Panamá 1983), który pisze (s. 19): „W bezpośredniej konsekwencji wspomnianego uchylenia [art. I na mocy umowy z 1936 roku — J. I.] wyeliminowano z panamskiego prawa konstytucyjnego wstydliwą normę art. 136, która umożliwiała Stanom Zjednoczonym interweniować w sprawy wewnętrzne Panamy pod pretekstem utrzymania porządku publicznego.”

² Por. E. Roig de Leuchsenring: *Historia de la enmienda Platt*. La Habana 1973 (szczególnie s. 37—41) oraz — w piśmiennictwie polskim — L. Pastusiak: *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898—1945*. Warszawa 1974, s. 38—40; T. Gilas: *Kuba pod okupacją amerykańską 1899—1902*. Toruń 1983, s. 137 i nast.

miała sobie wszystkich przymiotów panamskiej racji stanu, w pełni też akceptowała podporządkowanie się USA. Jak pamiętamy, Junta sama wystąpiła z inicjatywą zapisu traktatowego o gwarantowaniu przez USA niepodległości i suwerenności Panamy. Nikt więc tej klauzuli nie narzucał. Było to o tyle zrozumiałe, że obawiano się akcji wojskowej ze strony Kolumbii. Nie ulega też wątpliwości, iż dzięki ochronie Stanów Zjednoczonych kampania wojskowa Kolumbii przeciwko Panamie zakończyła się praktycznie na etapie przygotowań. Zupełnie inaczej należy oceniać zaakceptowanie postanowień o uprawnieniach policyjnych Stanów Zjednoczonych, rozszerzonych konstytucją na całe terytorium republiki.

Zasada nieinterwencji — choć już w drugiej połowie ubiegłego stulecia znalazła sobie rację bytu w stosunkach międzynarodowych — nie była jednak konsekwentnie przestrzegana przez państwa, a tym bardziej nie miała postaci powszechnej normy prawnomiędzynarodowej³. A więc, mimo swej jednostronnej wymowy politycznej: ograniczenie suwerenności państwowej, regulacja ta była regulacją i legalną, i przez Panamę akceptowaną. Nie zdarzyło się bowiem, by Panama kwestionowała to prawo Stanów Zjednoczonych, choć były przypadki — o czym poniżej — zarzucania USA niewłaściwego jego wykonywania. Należy jednak rozróżniać podważanie samego prawa krytyki od sposobu jego wykonywania. Także i w panamskiej nauce prawa konstytucyjnego przechodzono nad tą regulacją prawnopolityczną do porządku, nie kwestionując racji jej istnienia⁴. Charakterystyczne, że w czasie negocjowania w latach dwudziestych umowy z USA, mającej na celu zmodyfikowanie niektórych postanowień *Konwencji* z 1903 roku, mimo że było to bezpośrednio po zaangażowaniu się USA w rozwiązanie konfliktu panamsko-kostarykańskiego na niekorzyść Panamy i przez Panamę oficjalnie krytykowane, strona panamska nie zgłaszała żadnych postulatów anulowania art. I i VII *Konwencji*, ograniczając się w zasadzie do zagadnień ekonomicznych lub też o tyle politycznych, o ile miałyby one mieć wpływ na korzyści ekonomiczne. Także i nieco wcześniej, w czasie wizyty w Panamie prezydenta elekta W. G. Hardinga w 1920 roku, w przedstawionym mu dokumencie o krzywdach Panamy, jakich doznaje ona w wyniku interpretacji i wykonywania przez USA umowy z 1903 roku, sprawa ta w ogóle nie została podniesiona⁵. Wiele mówiący był też brak pośpiechu w anulowaniu art. 136 z konstytucji Panamy. Nastąpiło to dopiero w 1941 roku, wraz z uchwaleniem zupełnie nowej konstytucji, a powody tej całkowitej zmiany konstytucyjnej były inne niż anulowanie art. 136. W rezultacie dopiero po pięciu latach od podpisania umowy z 1936 roku, w której aboliczowano art. I i pozostający z nim w związku

³ Por. L. Gelberg: *Zarys prawa międzynarodowego*. Warszawa 1977, s. 113—114.

⁴ R. J. Alfaro: *Medio siglo de relaciones entre Panamá los Estados Unidos*. Panamá 1953, s. 20.

⁵ Tenże: *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá 1972, s. 4.

fragment art. VII konwencji Hay — Bunau-Varilla dokonano odpowiednich zmian w prawie wewnętrznym. Można zatem skonstatować, że anulowanie klauzuli o gwarantowaniu niepodległości i o interwencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne Panamy było możliwe przede wszystkim dzięki zmianom w polityce regionalnej na forum systemu międzyamerykańskiego (konwencja z Montevideo), a także dzięki nowej polityce amerykańskiej wobec Ameryki Łacińskiej („dobrego sąsiedztwa“).

Szczególne uprawnienia USA, o których mowa, nie były jedynie formalnym zapisem prawnym, ale stały się częścią polityki tego kraju wobec Panamy. Znanych jest bowiem wiele przypadków korzystania z tych praw — niejednokrotnie z inicjatywy samej Panamy (rządu lub partii politycznych), czego nie sposób nie brać pod uwagę. Dają się wyodrębnić dwie grupy tych przypadków: przedsięwzięcia mające wpływ na sytuację Panamy wobec innych państw (zewnętrzne) oraz związane z sytuacją wewnętrzną.

Do pierwszej grupy zaliczam przede wszystkim gwarantowanie niepodległości Panamy w czasie zagrożenia ewentualnym atakiem ze strony Kolumbii (patrz rozdział pierwszy). Stan ten — jako potencjalne zagrożenie — istniał aż do zawarcia umowy Urrutia — Thompson, na mocy której Kolumbia uznała Panamę za niepodległe państwo. Do tej grupy zaliczam również przyczynienie się przez Stany Zjednoczone do rozwiązania sił zbrojnych Panamy, gdyż wiązało się to przecież z utratą możliwości obrony przed agresją. Mniej istotne jest, czy siły te posiadały faktyczne możliwości obrony kraju — w chwili rozwiązania były kilkusetosobowe — ale chodzi o likwidację (na dziesiątki lat) instytucji, której jedną z podstawowych funkcji jest obrona państwa.

Decyzja o rozwiązaniu sił zbrojnych zapadła w wyniku pierwszego kryzysu wewnętrznego, już w rok po uzyskaniu niepodległości. Panama odziedziczyła po Kolumbii tradycyjne podziały polityczne (liberałowie — konserwatyści), zaostrome wojną „tysiąca dni“, przy czym podziałów tych nie należy utożsamiać ze współzawodnictwem doktryn, ale raczej przywódców politycznych kraju⁶. W konstytuancie większość posiadali konserwatyści; podobnie było i w rządzie (choć nie był monopartyjny), kierowanym przez konserwatystę Amadora Guerrero (wybrany został także głosami liberałów). Do napięcia doszło przed zbliżającymi się wyborami municypalnymi (grudzień 1904). Jak pamiętamy, był to okres pierwszej kontrowersji panamsko-amerykańskiej, wynikłej na tle proklamowania Strefy Kanału otwartej dla handlu międzynarodowego (rozwiązanej później tzw. porozumieniem Tafta), co liberałowie wykorzystali w atakach na rząd, domagając się — między innymi — ustąpienia ministra spraw zagranicznych Ariasa (zwolennika interpretacji

⁶ Por. G. A. Mellander: *The United States in Panamanian Politics*. Danville — Illinois 1967, s. 62.

o pełnych prawach suwerennych USA nad Strefą Kanału). Trzeba jednak zaznaczyć, że kierowały nimi bardziej ambicje polityczne niż racja stanu. Choć przywódca liberałów Belisario Porras uchodził za przeciwnika umowy Hay — Bunau-Varilla, to generalnie podziały między liberałami a konserwatystami nie pokrywały się z podziałem na zwolenników i przeciwników *Konwencji*⁷. W obawie przed porażką wyborczą liberałowie usiłowali doprowadzić do zamachu stanu. W tym celu posłużyli się dowódcą sił zbrojnych, generałem Huertasem. Wezwał on prezydenta do zdymisjonowania dwóch ministrów oraz domagał się dopuszczenia wojska do sprawowania władzy. Był to niewątpliwie zwiastun przyszłej dyktatury. Sekretarz ambasady USA J. Lee ostrzegł liberałów, że Stany Zjednoczone nie uznają rządu powstałego na drodze przewrotu. Na wypadek zejść do Zatoki Panamskiej wpłynęły trzy okręty USA. W tej sytuacji Huertas został zmuszony do dymisji, a prezydent Amador rozwiązał siły zbrojne (listopad). Pozostawiono jedynie niewielkie siły policyjne bez prawa posiadania — w miastach Panama i Colón — innego uzbrojenia niż broń krótka⁸.

Decyzji tej, podobnie jak akcji Stanów Zjednoczonych, nie można oceniać jednoznacznie. Z jednej strony bowiem, jak pisze R. Pereira: „Likwidacja sił zbrojnych była dziełem Waszyngtonu niespokojnego, że istnieje możliwość przekształcenia się tych sił w siły narodowe, nie godzące się z nowymi formami dominacji kolonialnej[...]”⁹, czy — jak zaznacza E. Castillero P. — wpisania do dogmatów zależności Panamy: nieposiadanie prawa do własnych sił zbrojnych¹⁰. W tym sensie był to krok w kierunku jeszcze większego uzależnienia się od Stanów Zjednoczonych. Z drugiej jednak strony, istniało zagrożenie załamania kształtującego się jeszcze systemu demokratycznego. Dlatego takie rozwiązanie miało zapobiec pojawieniu się w przyszłości podobnej możliwości, która w konsekwencji mogłaby doprowadzić do powstania systemu dyktatorskiego.

Niezwykłe ważnym wydarzeniem mającym wpływ na stosunki panamsko-amerykańskie było zaangażowanie się USA w rozwiązanie konfliktu pomiędzy Panamą a Kostaryką. Uczyniły to, powołując się na art. I *Konwencji*, co dowodziło, jak dalece rozszerzającą wykładnię umowy Hay — Bunau-Varilla przyjmowały w stosunku do Panamy, a w tym konkretnym przypadku w sposób wyraźny ograniczały zdolność Panamy do kształtowania i regulowania stosunków z innymi państwami.

⁷ Przykładowo inny czołowy przywódca liberałów Pablo Arosemena był przewodniczącym komisji parlamentarnej, która całkowicie poparła projekt art. 136 konstytucji.

⁸ Por. G. A. Mellander: *The United States...*, s. 64—66; E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 92—93; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 46—56.

⁹ R. Pereira: *Panamá fuerzas armadas y política*. Panamá 1979, s. 7.

¹⁰ E. Castillero P.: *Política exterior de Panamá*. Panamá 1961, s. 19.

U źródeł konfliktu panamsko-kostarykańskiego — jak to często bywało w krajach postkolonialnych — leżały dawne podziały administracyjne kolonii hiszpańskich, a konkretnie — nowa delimitacja granic wschodnich i południowo-wschodnich kapitanii generalnej Gwatemali na mocy karty królewskiej (*cédula real*) z 1803 roku. Zadowolającego rozwiązania nie osiągnięto ani pomiędzy Wielką Kolumbią a Zjednoczonymi Prowincjami Ameryki Centralnej, ani też później pomiędzy Kolumbią a Kostaryką. Po secesji Panamy Kostaryka już w 1904 roku zaproponowała negocjacje nad zmianami granicznymi. Strony były bliskie osiągnięcia porozumienia (1910), na przeszkodzie stanęły jednak interesy dwóch amerykańskich kompanii bananowych (United Fruit Company, posiadającej swe posiadłości po stronie kostarykańskiej, i American Banana Company — po stronie panamskiej)¹¹. W rezultacie prezydenci obydwu państw postanowili (1911) poddać się arbitrażowi przewodniczącego Sądu Najwyższego USA, przy czym Panama znajdowała się w niekorzystnej sytuacji, gdyż większość dokumentów uzasadniających jej racje znajdowała się w Bogocie, a zatem w owym czasie były niedostępne. 12 września 1914 roku sędzia White wydał orzeczenie o delimitacji granicy (tzw. linia White'a) na korzyść Kostaryki. Zgromadzenie Narodowe Panamy uznało jednak decyzję White'a za niesprawiedliwą i postanowiło nie podporządkować się jej¹². Nie wdając się w kwestie zasadności decyzji White'a, niepodporządkowanie się rozstrzygnięciu arbitra przez Panamę przyczyniło się do podjęcia przez Kostarykę akcji zbrojnej.

W lutym 1921 roku siły Kostaryki zajęły Coto (prowincja Chiriqui), jednak zostały wyparte przez panamską policję i uzbrojoną ludność cywilną. Wkrótce potem Kostaryka zajęła część prowincji Bocas del Toro — jednak w tym wypadku Panama bez własnej armii nie była w stanie przeciwdziałać. Na tym praktycznie działania zbrojne zakończono. Wydarzenia te zbiegły się z przekazywaniem urzędu prezydenta w Stanach Zjednoczonych, dlatego też początkowo ograniczono się do dezaprobaty wobec użycia siły¹³. Jednakże nowy sekretarz stanu Ch. E. Hughes, powołując się na uprawnienia z mocy art. I *Konwencji* 1903 roku, udzielił wyraźnego poparcia dla decyzji White'a, żądając, by Panama ją uznała. Prezydent Porras w nocie do prezydenta Hardinga (18 marca) uznał to żądanie Departamentu Stanu za

¹¹ Por. tenże: *Panamá...*, s. 103—110; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 117—119; P. M. Armuelles: *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1975 s. 47 (maszynopis powielony).

¹² E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 133; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 134—135.

¹³ Sekretarz Stanu B. Colby informował przedstawiciela USA w Panamie Price'a, by powiadomił rząd panamski o zdecydowaniu USA do niedopuszczenia do jakiegokolwiek ruchu mogącego naruszyć spokój w Ameryce Centralnej. *Foreign Relations of the United States*. Diplomatic Papers 1921, vol. I, s. 177.

„bolesne i poniżające“. W odpowiedzi Harding stwierdził, że decyzja White'a musi stanowić niepodważalną podstawę stanowiska jego rządu w tej sprawie¹⁴. Było już tym samym oczywiste, że Stany Zjednoczone nie zmieniają stanowiska i doprowadzą do wykonania decyzji arbitra White'a, a tym samym wymuszają na Panamie przekazanie Kostaryce części swego terytorium.

Po raz pierwszy jednak w historii stosunków panamsko-amerykańskich Panama konsekwentnie podtrzymywała swoje stanowisko. Proponowano utrzymanie *status quo* z Kostaryką oraz oddanie sporu do rozstrzygnięcia w ramach Unii Panamerykańskiej. Kilkakrotnie też kierowano noty do sekretarza stanu Hughesa z uzasadnieniem swego stanowiska, a także kwestionując uprawnienia USA do decydowania o granicy państwowej Panamy na podstawie art. I *Konwencji Hay — Bunau-Varilla*. Usiłowano również — bezskutecznie — uzyskać poparcie Ligi Narodów, której Panama była członkiem. W sierpniu tegoż roku Hughes oświadczył, iż nie widzi potrzeby dalszego przekładania terminu przekazania spornego obszaru Kostaryce, a wkrótce potem pod nadzorem żołnierzy USA dokonano nowej delimitacji granicy¹⁵.

Panama nie miała żadnych możliwości przeciwdziałania. Prezydent Porras — w obliczu silnych nastrojów antyamerykańskich — zakazał jakichkolwiek akcji, które by mogły spowodować interwencję USA w miastach Panama i Colón. Nie oznaczało to bynajmniej akceptacji stanowiska USA. Minister spraw zagranicznych Garay złożył w Departamencie Stanu oficjalny protest. Czytamy w nim między innymi:

Moje gorące wezwanie do [...] zastosowania środków pokojowych i legalnych w celu rozwiązania konfliktu, jak: arbitraż, porozumienie bezpośrednie, mediacja mocarstw kontynentalnych nie zainteresowanych sprawą, wynikały z najbardziej szczerych i najlepszych zamierzonych intencji utrzymania sympatii i dobrej woli dla demokracji amerykańskiej. [...] ale W. E. była nieprzystępna wobec tych sugestii [...]. Mój rząd poczytuje te fakty i inne nadużycia władzy naruszającej niepodległość i suwerenność narodu panamskiego i w sposób najbardziej formalny i uroczysty protestuje przeciwko temu przed rządem W. E.¹⁶

Do sprawy tej dyplomacja powróciła w kilka lat później (1925—1926), wykorzystując toczące się negocjacje z USA w sprawie nowej umowy o Kanale. Wnosiła o uznanie jej za ofiarę niesprawiedliwej agresji i przyznanie odszkodowania za poniesione szkody, choć sprawy graniczne uważała za zamknięte. Stanowisko Departamentu Stanu było całkowicie jej nieprzychylnie, uznano bowiem, że jakiegokolwiek ponowne rozpatrywanie tej sprawy jest

¹⁴ Hughes do Price'a z 15 marca 1921; Porras do Hardinga z 18 marca; Harding do Porrasa z 19 marca. *Foreign Relations...*, s. 185, 189.

¹⁵ Por. E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 151—152, 163, 176—178, 183.

¹⁶ Nota Garaya do Hughesa z 24 sierpnia 1921. *Panamá y los Estados Unidos de America ante el problema del Canal*. Panamá 1966, s. 32.

niemożliwe. Sekretarz stanu F. B. Kellog potwierdził też prawa USA do rozstrzygania o granicy Panamy¹⁷.

Dziwić musi, iż — wobec oczywistego naruszenia suwerenności Panamy — nie usiłowała ona, niezależnie od ewentualnych rezultatów, doprowadzić do anulowania postanowień art. I *Konwencji* z 1903 roku, a przecież w trakcie negocjacji nad umową z 1926 roku istniała taka możliwość. Złożony protest, po wymuszeniu zmian granicznych, stwarzał dogodną sytuację wyjściową, a stanowczo podtrzymywana przez Departament Stanu teza, iż USA mają prawo ingerować w sprawy delimitacji granic państwowych Panamy dowodziła, że protest ten całkowicie nie został uwzględniony nie tylko wobec faktów minionych, ale też i na przyszłość. Trzeba jednak dodać, że doświadczenia z lat dwudziestych wyraźnie polaryzowały siły polityczne kraju. Był to początek wykształcania się orientacji narodowej, którą w tamtym okresie reprezentowało ugrupowanie *Acción Comunal*.

Wyodrębniona druga grupa interwencji USA w Panamie miała już charakter czysto wewnętrzny. W jej ramach dają się wyróżnić interwencje dokonywane ze względu na sytuację polityczną kraju, a w szczególności te związane z wyborami do władz.

Pierwsze wybory parlamentarne na mocy konstytucji odbyły się w 1906 roku. Poprzedziły je wybory municypalne, w których zdecydowanie wygrali liberałowie. To zapewne przesądziło, iż zarówno sekretarz stanu E. Root, jak i gubernator Strefy Magoon — przekonani o pewnym zwycięstwie liberałów — byli przeciwni nadzorowaniu wyborów przez Stany Zjednoczone, mimo że chciał tego rząd panamski oraz liderzy partyjni. Niemniej jednak prezydent Amador i liberałowie konsultowali kampanię wyborczą z Magoonem. Ponownie zwrócono się do USA z taką prośbą w 1908 roku; tym razem wybory prezydenckie przeprowadzono pod nadzorem USA. Wygrał je kandydat liberałów, były minister pełnomocny w Waszyngtonie de Obaldía. Poparcia udzielił mu także nowy gubernator Strefy Blackburn (Taft pisał wprost do Blackburna, iż jest bardzo ważne dla USA, by de Obaldía został prezydentem). Podobna sytuacja zaistniała w 1912 roku (wygrał ponownie przywódca liberałów Belisario Porras). Był to jednak już ostatni przypadek zwrócenia się przez rząd Panamy do USA o nadzorowanie wyborów. Kiedy w 1916 roku same Stany Zjednoczone zaproponowały „pomoc wyborczą”, rząd panamski zdecydowanie odmówił. Tym niemniej w latach następnych (1920, 1924, 1928) z taką inicjatywą wychodziły panamskie partie polityczne (bez rezultatu)¹⁸.

¹⁷ *Foreign Relations...*, 1925, vol. 1, s. 471—475; 1926, vol. 1, s. 539—540.

¹⁸ Por. G. A. Mellander: *The United States...*, s. 93—94, 129—131, 1931; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 66—67; D. de la Rosa, H. Ricord [i in.]: *El Canal de Panamá*. Mexico 1976, s. 26; S. B. Liss: *The Panama Canal. Aspects of United States-Panamanian Relations*. Notre Dame — London 1967, s. 29—35.

Już nieco inny charakter — choć także związany z wyborami prezydenckimi — miała interwencja w 1918 roku. O ile bowiem w tych przypadkach Stany Zjednoczone angażowały się na wyraźny wniosek Panamy i ich udział w przeprowadzeniu wyborów był akceptowany zarówno przez rząd, jak i panamskie partie polityczne, o tyle w 1918 roku USA wymusiły przeprowadzenie wyborów w Panamie. Kiedy po śmierci prezydenta Valdesa władzę przejął Ciro Urriola, nie został on uznany przez Waszyngton. 28 czerwca 1918 siły wojskowe Strefy Kanału zajęły stolicę i wymusiły na Urrioli przeprowadzenie przedterminowych wyborów. Na złożony formalnie protest prezydent Wilson w ogóle nie odpowiedział¹⁹.

Interwencje w celach wyborczych bynajmniej nie wyczerpują interwencji o charakterze wewnętrznym. Przykładowo, w 1916 roku w konsekwencji zażść sprowokowanych przez żołnierza USA rozbrojono policję panamską, pozostawiając jej jedynie broń krótką. W 1918 roku okupowano (aż do 1920 roku) prowincję Chiriqui w celu — jak uzasadniał Departament Stanu — ochrony obywateli amerykańskich (mimo protestu Panamy Departament Stanu powołał się na art. 136 konstytucji panamskiej).

Suma tych doświadczeń — wraz z zaangażowaniem się USA w rozwiązanie konfliktu granicznego z Kostaryką — mimo składanych protestów nie skłaniała jeszcze władz Panamy do podejmowania wysiłków w celu anulowania uprawnień Stanów Zjednoczonych. W kilka lat później (1925) dwukrotnie zwrócono się o pomoc: w akcji mediacyjnej Stanów Zjednoczonych po rebelii Indian Cuna i proklamowaniu przez nich niepodległości San Blas, a także w stłumieniu rozruchów w stolicy w związku z manifestacjami organizowanymi przez tzw. Ligę Dzierżawców²⁰.

Polityka Stanów Zjednoczonych doprowadzała też w efekcie do wywołania nastrojów antyamerykańskich, budzenia się świadomości narodowej i wykształcania stopniowo tendencji nacjonalistycznej — głównie *Acción Comunal*, a później i lewicy — w łonie sił politycznych kraju. Przez prymat celów doraźnych i nieliczenia się — nieraz w sposób rażący — ze stanowiskiem władz panamskich polityka taka musiała być coraz bardziej szkodliwa dla interesów amerykańskich. Choć rząd panamski nie podważał szczególnych uprawnień USA poza Strefą Kanału, to jednak często występował przeciwko sposobowi ich wykonywania.

Na proces przemian w latach dwudziestych składało się więcej zjawisk niż tylko niezadowolenie z wykonywania polityki gwarantowania

¹⁹ Por. E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 239; *Memoria de Relaciones Exteriores. Panamá 1918*, s. XXXVII.

²⁰ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 80—83; E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 241—242; *Foreign Relations...*, s. 1918, s. 853—854; 1925, vol. 1, s. 658, 663; A. Cuevas: *El Movimiento inquilinario de 1925*. En: *Panamá, dependencia y liberación*. Red. R. Soler. Costa Rica 1974, s. 70—74.

niepodległości i prawa do interwencji. Początkowo niemal powszechnie w panamskiej elicie władzy dążenie do pełnej kolaboracji z USA było podważane także w wyniku niezadowolenia z praktyk stosowanych w Strefie Kanału, głównie gospodarczych, a także swobodnego zmieniania przez USA granic Strefy, jednostronnego wypowiedzenia przez USA tzw. porozumienia Tafta w 1924 roku oraz amerykańskiej wykładni art. III *Konwencji o Kanale Przesmykowym*, dzięki której Panamie pozostawała jedynie suwerenność tytularna nad Strefą Kanału. Eusebio Morales, jeden z najbardziej światłych polityków panamskich tamtych lat, już w 1916 roku znakomicie charakteryzował atmosferę rozczarowania wobec początkowych wyobrażeń o rozwoju Panamy.

Niepodległość Panamy i utworzenie tej republiki bez żadnej walki i oporu wytworzyły w narodzie panamskim pożałowania godną iluzję swojej przyszłości. Wierzyliśmy wszyscy, że naturalny i historyczny proces, jakim jest utworzenie państwa, mógł przypominać wypowiedzenie zaklęcia, i że miało to wystarczyć, by wszystkie partie polityczne, tradycyjnie wrogie, zgodziły się, mówiąc „niech będzie państwo“, by to państwo było. Snuliśmy iluzję o tym, że zbudowaliśmy na niewzruszonej podstawie gmach, który tylko istniał w naszych olśniewających wyobrażeniach[...].²¹

Refleksja ta ma charakter szerszy. Iluzja, o której pisze Alfaro, w równym stopniu odnosi się do sprawy Kanału, a tym samym stosunków z USA. Nie można bowiem rozdzielać niepodległości i rozwoju państwa od całokształtu zagadnień związanych z funkcjonowaniem Kanału i jego regulacją prawno-polityczną. Jest bowiem logiczne, iż wobec dominującej zależności Panamy od USA proces wykształcania się świadomości narodowej oraz poczucia własnej odrębności i racji stanu musiał się dokonywać w sposób zrelatywizowany w stosunku do polityki Stanów Zjednoczonych. Wszystkie negatywnie odczuwane fakty tej polityki odrębność tę wzmacniały. I chociaż był to proces znacznie bardziej długotrwały niż pierwsze dwadzieścia kilka lat niepodległego bytu, to już w latach dwudziestych dostrzec można było pierwsze istotne tego symptomy. Takim bez wątpienia była odmowa Zgromadzenia Narodowego Panamy ratyfikowania układu Kellog — Alfaro z 28 lipca 1926 roku, pierwszego układu będącego próbą rewizji *Konwencji o Kanale Przesmykowym*. Był to bowiem układ dotyczący jedynie zmian w dziedzinie ekonomicznej, nie przewidywał żadnych rewizji *stricto* politycznych, w tym interesującej nas klauzuli o gwarantowaniu niepodległości i o interwencji.

Polityka interwencyjna w dotychczasowym kształcie — i zasadniczo nie zmieniana w okresie około trzydziestu lat²² — musiała ulec zała-

²¹ *Discurso esirito en 1916 para ser pronunciado al regreso de una misión a la República Argentina*. „Lotería“ febrero, 1979, N° 276, s. 76.

²² Idea prezydenta Wilsona (1915 rok) powołania stowarzyszenia narodów Ameryki Łacińskiej, które wzajemnie gwarantowałyby sobie niepodległość polityczną i integralność,

maniu. Panama nie była, rzecz jasna, ani jedynym przykładem tej polityki, ani też nie jej stanowisko było najważniejsze. Interwencjonizm w skali regionalnej (Nikaragua, Kuba, Meksyk, Honduras, Dominikana, Haiti, Gwatemala) coraz bardziej krytykowano. W 1928 roku w czasie VI Konferencji Państw Amerykańskich w Hawanie szczególne miejsce zajęła dyskusja nad uchwaleniem zasady nieinterwencji w stosunkach międzynarodowych regionu, na co delegacja USA wówczas jeszcze nie wyrażała zgody²³. Dla nowej administracji prezydenta Hoovera (1929—1933) był to jednak dostateczny sygnał o potrzebie zmian w polityce regionalnej. Choć nie polegały one na wyrzeczeniu się prawa interwencji, to jednak powstrzymywano się od jej stosowania. Temu celowi miała służyć nowa interpretacja — a raczej przywrócenie pierwotnego znaczenia — doktryny Monroe, a w szczególności odrzucenie jej rooseveltońskiego wymiaru. W 1931 roku sekretarz stanu Stimson stwierdził, iż doktryna Monroe nie ma zastosowania do Ameryki Łacińskiej²⁴.

W wypadku Panamy „nowa polityka“ Hoovera została konkretnie zastosowana. Kiedy w styczniu 1931 roku w wyniku zamachu stanu dokonanego przez Acción Comunal obalono legalnie wybranego prezydenta Florencio H. Arosemena, Stany Zjednoczone nie interweniowały. W październiku 1932 roku urząd prezydenta przejął wyłoniony w wyborach przedterminowych Harmondio Arias, prawnik, polityk związany z Acción Comunal²⁵. Był on zwolennikiem modyfikacji umowy z 1903 roku. Sprzyjającą dla niego okoliczność stanowiło zwycięstwo w wyborach prezydenckich w USA kandydata demokratów F. D. Roosevelta i późniejsze proklamowanie przez niego „polityki dobrosąsiedzkiej“ wobec Ameryki Łacińskiej. Ponadto w lipcu 1933 roku doszło do niezwykle ważnego dla stosunków międzyamerykańskich uzgodnienia. W czasie VII Konferencji Państw Amerykańskich w Montevideo podpisano konwencję o prawach i obowiązkach państw.

Szczególnie istotny był art. 8 konwencji stanowiący: „Żadne państwo nie ma prawa interweniowania w wewnętrzne sprawy drugiego.“ Stany

była jedynie próbą znalezienia odmiennej formuły, bez praktycznej zmiany polityki regionalnej USA. Por. S. Flagg B.: *La diplomacia de Estados Unidos en América Latina*. Mexico 1944, s. 207—210.

²³ Por. tamże, s. 256—257; *History of the Americas*. New York — Toronto — London 1952, vol. 2, s. 492.

²⁴ Por. L. Pastusiak: *Pół wieku...*, s. 184—185; *History of the Americas...*, s. 494; P. Ryan: *La controversia...*, s. 51; Warto odnotować, iż w 1930 roku w Meksyku ogłoszono tzw. doktrynę Estrady, podważającą prawo państw do uznawania rządów; było to skierowane głównie pod adresem USA. Szerzej W. Dobrzycki: *Myśl polityczna rewolucji meksykańskiej*. Warszawa 1986, s. 230—235.

²⁵ Por. D. H. Turner: *Tratado fatal*. Panamá 1974, s. 61; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 87—88. V. F. Goytia (*Partidos políticos en el Istmo*. Panamá 1975, s. 33) zauważa, że Acción Comunal była ugrupowaniem tajnym, którego członkowie nie mogli być znani. Chodziło im głównie o wpływy w życiu politycznym kraju.

Zjednoczone podpisały i ratyfikowały tę konwencję, jednakże z dość istotnym zastrzeżeniem. Otóż Senat, udzielając zgody na ratyfikację, przyjął część przemówienia sekretarza stanu Hulla, wygłoszonego w czasie Konferencji, jako zastrzeżenie do umowy. Chodziło mianowicie o zapewnienie, iż administracja F. Roosevelta, popierając zasadę nieinterwencji, rozumie ją w ten sposób, iż żadne państwo nie potrzebuje interwencji ze strony USA. A ponadto, iż ogólny termin „nieinterwencji” powinien być w przyszłości wyraźnie zdefiniowany i zinterpretowany²⁶. W ten sposób USA pragnęły nie podejmować zobowiązań w imieniu przyszłych administracji oraz pozostawić możliwość interweniowania na wniosek któregoś z państw amerykańskich. Choć polityka „dobrosąsiedzka” była w znacznym stopniu spowodowana wzrastającym niezadowoleniem republik amerykańskich z amerykańskiego interwencjonizmu, przyniosła kilka pozytywnych rozwiązań. Wycofano siły wojskowe z Nikaragui, w 1933 roku (w miesiąc po konferencji w Montevideo) podpisano umowę z Haiti o wycofaniu piechoty morskiej, a w 1934 roku — *Traktat o stosunkach między Republiką Kuby a Stanami Zjednoczonymi*, na mocy którego anulowano *Stały traktat* z 1903 roku (zawierający poprawkę Platta). Szczególnie ważna była regulacja stosunków z Kubą. Bezpośredni bowiem jej impuls stanowiła walka społeczeństwa kubańskiego z dyktaturą Machado oraz protesty przeciwko amerykańskiej obecności wojskowej i poprawce Platta, w czym przodowała Liga Antyimperialistyczna Kuby²⁷. Stwarzało to razem sprzyjające okoliczności dla przebiegu negocjacji panamsko-amerykańskich.

Prezydent Arias złożył wizytę w Waszyngtonie w październiku 1933 roku. Była to pierwsza wizyta szefa Panamy w Stanach Zjednoczonych. Sprawa anulowania prawa gwarantowania niepodległości Panamy i interwencji nie budziła kontrowersji. Prezydenci podpisali memorandum o tematyce przyszłych negocjacji w sprawie rewizji *Konwencji* Hay — Bunau-Varilla, ograniczyli się jednak tylko do tych zagadnień, co do których wymagane były negocjacje. W lipcu 1934 roku rewizytował Panamę prezydent Roosevelt i wkrótce potem wyjechała do Waszyngtonu panamska misja negocjacyjna²⁸. Przedmiotem rokowań były głównie zagadnienia ekonomiczne i to one między innymi przyczyniły się do tego, iż dopiero 2 marca 1936 roku podpisano cztery dokumenty: *Traktat ogólny o przyjaźni i współpracy*, modyfikujący (całkowicie i częściowo) niektóre postanowienia układu z 1903 roku; *Konwencję o uregulowaniu komunikacji radiowej między terytorium pod jurysdykcją Panamy a Strefą Kanału*; konwencję o przekazaniu Panamie dwóch stacji radiowych oraz

²⁶ Por. J. Cortada, J. W. Cortada: *US Foreign Policy in the Caribbean, Cuba, and Central America*. Praeger Publishers 1985, s. 84; L. Pastusiak: *Pół wieku...*, s. 186.

²⁷ Por. E. Roig de Leuchsenring: *Historia de la enmienda...*, s. 270—271.

²⁸ *Foreign Relations...*, 1933, vol. 5, s. 866—867; 1934, vol. 5, s. 584—586,

konwencję o ukończeniu budowy drogi łączącej miasta Panama i Colón. Na mocy pierwszej umowy anulowano całkowicie art. I *Konwencji* z 1903 roku (gwarantowanie niepodległości) oraz częściowo art. VII (prawo interwencji). Panamskie Zgromadzenie Narodowe ratyfikowało wymienione umowy w grudniu tegoż roku. W Stanach Zjednoczonych jednakże uczyniono to dopiero w przeddzień wybuchu II wojny światowej (25 lipca 1939 Senat wyraził zgodę na ratyfikację) i to tylko w odniesieniu do dwóch umów (pierwszej i ostatniej), przy czym nie było to spowodowane anulowaniem interesujących nas postanowień²⁹.

Skutki zawarcia dwóch umów z 1936 roku — a przede wszystkim pierwszej — były różnorodne. Ich ratyfikacja w Panamie bynajmniej nie przebiegała w atmosferze pełnej aprobaty. Opozycja — zwłaszcza Partia Socjalistyczna (Partido Socialista) — atakowała umowy głównie dlatego, iż sankcjonowały nierównoprawną *Konwencję* z 1903 roku, istotę tej nierównoprawności, jaką była Strefa Kanału³⁰. Jak już nadmieniałem, zawarcie umów oznaczało ponowne legalne potwierdzenie umowy Hay — Bunau-Varilla. I w tym sensie z pewnością opozycja miała rację. Nie można jednak nie doceniać doniosłości anulowania prawa USA do gwarantowania niepodległości i interweniowania w Panamie. Jak zaznacza J. Materno V., dzięki temu Panama uzyskała pełną osobowość jako podmiot prawa międzynarodowego³¹. I choć dyskusyjne jest sprowadzanie problemu do podmiotowości prawnomiędzynarodowej, to należy zwrócić uwagę na usunięcie ograniczeń praw suwerennych Panamy jako państwa. (Ograniczeń sankcjonowanych prawnie i tak daleko idących, że w literaturze nieraz określano Panamę protektorem Stanów Zjednoczonych³²). Tym samym głównym problemem determinującym stosunki panamsko-amerykańskie w przyszłości pozostała Strefa Kanału, całkowicie wyłączona spod jakiegokolwiek władzy Panamy.

²⁹ Por. *General Treaty of Friendship and Cooperation between Panama and the United States, signed at Washington, March 2, 1936*. In: D. A. Arosemena: *Documentary Diplomatic History of the Panama Canal*. Panamá 1961, s. 433—444.

³⁰ C. Cabezas Luna: *El derecho de Panamá a la jurisdicción fiscal en la Zona del Canal*. Sevilla 1961, 29—30.

³¹ J. Materno V.: *Tratados...*, s. 19.

³² Przykładowo R. N. Burr: *Our Troubled Hemisphere*. Washington 1967, s. 146. Z pewnością Burr, określając Panamę protektorem, nie używał tego pojęcia w znaczeniu prawnomiędzynarodowym, ponieważ w takim sensie protektorem nie była.

Suwerenność tytularna a suwerenność faktyczna*

Choć przytoczone tu pojęcia nie są znane *Konwencji o Kanale Przesmykowym*, to jednak posiadają wartość poznawczą, ponieważ stanowiły istotę amerykańskiej wykładni zasadniczych postanowień tej umowy. Nieprecyzyjność niektórych postanowień traktatowych, a w szczególności art. III, była bowiem bezpośrednią przyczyną posługiwania się przez dyplomację USA argumentacją uzasadniającą, iż Panamie na mocy tego układu przysługuje *suwerenność tytularna* nad Strefą Kanału, zaś Stanom Zjednoczonym — *suwerenność faktyczna*. Kanony te obowiązywały przez około sześćdziesiąt lat, aż do momentu, kiedy USA były skłonne podpisać z Panamą układ zupełnie nowy, w którym miano w sposób formalnoprawny uznać suwerenność Panamy nad Kanałem Panamskim i przyległymi doń ziemiami i wodami. W tym okresie kilkudziesięciu lat problem suwerenności — zarówno jej interpretacji, jak i określonej praktyki politycznej, gospodarczej i militarnej Stanów Zjednoczonych w Strefie Kanału — był jednym z ważnych determinantów stosunków panamsko-amerykańskich. Nie oznacza to wszakże, że później przestał nim być. Chodziło wówczas raczej o pełne wykonywanie władzy suwerennej USA nad Strefą Kanału i całkowite pozbawienie jej Panamy. Później, tzn. po przystąpieniu do rokowań w latach sześćdziesiątych, zmienił się charakter tego problemu. Nie chodziło już o to, że USA miały wszystkie prawa, a Panama — żadnych, lecz o poszukiwanie kompromisowej formuły, godzącej zasadę pełnej suwerenności Panamy, z wypełnianiem obowiązków administracyjnych i obronnych Kanału Panamskiego przez Stany Zjednoczone.

Podstawą amerykańskiej wykładni, sprowadzającej się do oddzielenia prawa suwerenności od wykonywania wszystkich przymiotów tego prawa, były postanowienia art. II i III *Konwencji*. Przypomnijmy, że na mocy art. III Stany Zjednoczone posiadały

[...] wszystkie prawa, władzę i zwierzchność, jaką Stany Zjednoczone posiadałyby i wykonywałyby, gdyby były suwerenem terytorium, na którym znajdują się wspomniane ziemie i wody, z całkowitym wyłączaniem wykonywania takich praw suwerennych, władzy i zwierzchności przez Republikę Panamę.

W art. II natomiast przyznano USA na wieczność użytkowanie, zajmowanie i kontrolę nad wspomnianym pasem ziemi w celu budowy, utrzymania, funkcjonowania, zapewnienia warunków sanitarnych i ochrony Kanału.

* *Soberano eminente, eminents sovereignty*. Tłumaczenie dosłowne (suwerenność najwyższa) byłoby karkołomne. W istocie chodziło o wykonywanie wszelkich praw suwerennych bez tytułu suwerena.

Merytoryczna niespójność między postanowieniami dwóch następujących po sobie artykułów była oczywista. O ile przyjąć (choćby ostrożnie — w świetle wspomnianej roli, jaką spełnił Ph. Bunau-Varilla), że intencją układających się stron byłoby przyznanie wszelkich praw USA (tak, jakby były suwerenem) z wyłączeniem wszelkich praw Panamy, to w takim razie zbędna byłaby (poza wzmianką o przyznaniu praw na wieczność i określeniem granic strefy) część art. II, w którym mowa jest zarówno o treści tych praw (użytkowanie, zajmowanie i kontrola), jak i o celach, dla jakich zostały przyznane (wybudowanie, utrzymanie, funkcjonowanie, zapewnienie warunków sanitarnych i ochrona Kanału). Zbędne byłyby także postanowienia innych artykułów *Konwencji*, a w szczególności dotyczących migracji, importu, zwolnień od podatków i innych opłat.

Naturalną kolejną rzeczą był zatem stan niezgody pomiędzy stronami w odniesieniu do wykładni postanowień o Strefie Kanału. Do pierwszej wymiany not dyplomatycznych na ten temat doszło już w 1904 roku w związku z zarządzeniem wykonawczym sekretarza wojny Tafta z 24 czerwca (patrz rozdział drugi). Minister pełnomocny Panamy w Waszyngtonie wystosował do sekretarza stanu wspomnianą już notę z 11 sierpnia. Pomijając w tej chwili zagadnienie, na ile stanowisko de Obaldii odpowiadało linii politycznej ówczesnego rządu Panamy, dokonał on ważnej — bo obowiązującej (choć niekonsekwentnie) dyplomację panamską przez następne kilkadziesiąt lat — wykładni art. III *Konwencji*. Dowodził de Obaldia, że

[...] w zamyśle każdej ze stron nie było zawierania konwencji o cesji terytorialnej ani też zrzeczenia się całkowitej suwerenności ze strony którejkolwiek z nich. [...] po dokładnym przestudiowaniu można dojść do wniosku, że dwa kraje wspólnie wykonują suwerenność nad terytorium Strefy Kanału[...].³³

Uzasadniał to de Obaldia, przytaczając wiele szczegółowych postanowień o przyznanych Stanom Zjednoczonym uprawnieniach w Strefie, oraz również logicznie wywodził, iż jeśli w art. III użyto zwrotu „tak, jakby USA były suwerenem“, to tym samym oznaczało to, że nim nie są. Wreszcie pisał, iż gdyby strony miały zamiar przekazać suwerenność nad Strefą, zbędne były te artykuły, które określają dokładniej, jakie prawa przysługują USA. Wniosek wynikający z noty de Obaldii nie był pozbawiony sensu: Stanom Zjednoczonym przysługiwały tylko takie prawa nad Strefą Kanału, jakie były niezbędne do celów podpisania *Konwencji* — wybudowania, utrzymywania, eksploataowania, zabezpieczenia sanitarnego i ochrony Kanału. A tym samym wszystko, co wykraczało poza te cele — choć nieokreślone w *Konwencji* — przynależało Panamie.

³³ J. D. Obaldía, *Minister of Panama, to John Hay, Secretary of State of the United States, August 11, 1904*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 245, 251–252.

Odpowiedź Haya (24 października) zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ jest nie tylko pierwszym dokumentem dyplomatycznym strony amerykańskiej w sprawie wykładni układu z Panamą, ale także dlatego, że obszernie wyłuszczone zostały tam racje USA wraz z powołaniem się na inne dokumenty³⁴. Prawie na wstępie Hay zauważa:

Prawo Stanów Zjednoczonych do zastosowania i wprowadzenia w życie postanowień wspomnianego wyżej zarządzenia [Tafta z 24 czerwca 1904 roku — J. I.] zależy od ich prawa do wykonywania władzy suwerennej [podkr. — J. I.] nad obszarem lądowym i wodami Strefy Kanału i to, czy Stany Zjednoczone są, czy też nie są upoważnione do wykonywania władzy suwerennej nad tym terytorium, jest określone postanowieniami konwencji z 18 listopada 1903 roku[...].

Hay, pisząc w taki sposób, nie miał wątpliwości, że USA takie prawo przysługiwało. Odsyłał raczej osobę wątpiącą do tekstu układu. W innym miejscu bowiem czytamy: „Stany Zjednoczone uzyskały prawo wykonywania władzy suwerennej i jurysdykcji nad Strefą Kanału na podstawie konwencji z 18 listopada 1903 roku.“ Podniesiony przez Panamę zarzut, iż wskazane w art. II cele *Konwencji* (budowa, utrzymanie, funkcjonowanie...) ograniczają zakres przyznanych USA praw, Hay interpretuje jako przyczyny, dla których Panama podpisała układ. Według niego Panama z wymienionych przyczyn podpisała z USA układ, na mocy którego przekazała im wykonywanie wszelkich praw suwerennych w Strefie Kanału i zarazem całkowicie pozbawiła się wykonywania takich praw na tym terytorium: „[...] jeśli władza suwerenna jest wykonywana w Strefie Kanału, to musi być wykonywana przez Stany Zjednoczone.“ Wyklucza to jakąkolwiek możliwość działania władzy państwowej Panamy w granicach Strefy i w pełni potwierdza legalność wcześniejszych decyzji (wolność handlu, ustanowienie urzędów celnych i pocztowych USA) jako zgodnych z *Konwencją*. Charakterystyczne, że Hay nie polemizuje ze stwierdzeniem Obaldii, iż w *Konwencji* nie chodziło o cesję terytorium czy absolutne przekazanie suwerenności. Jego argumentacja wynika z przekonania o możliwości oddzielenia prawa suwerenności od jego wykonywania. Pisz:

O ile można by lub należałoby przyjąć, że suwerenność tytularna nad Strefą Kanału należy do Panamy, to każdy suweren jest poddany władzy innego poprzez jego własne akty, uroczyste deklarowane i publiczne proklamowane w postanowieniach traktatowych[...].

Hay wywodzi, słusznie skądinąd, iż suwerenność państwa bywa ograniczona poprzez zawierane umowy międzynarodowe, nie do przyjęcia

³⁴ John Hay, *Secretary of State to J. D. Obaldia, Minister of Panama: Washington, October, 24, 1905*. Tamże, s. 265 i nast.

pozostawała jednak dla Panamy jego konkluzja o możliwości całkowitego — jako efektu ograniczenia — wyłączenia wykonywania władzy suwerennej.

Uzasadniając swoją interpretację, Hay powołał się także na dokumenty panamskie, które miały potwierdzać trafność jego wywodów. W szczególności przywołał art. 3 konstytucji Panamy, w którym potwierdzono istnienie „jurysdykcyjnych ograniczeń” na mocy traktatu z USA, jak również fragmenty ustaw, przykładowo: ustawę 88 z 16 lipca 1904, w której używa się zwrotu „Strefa scedowana Stanom Zjednoczonym”, ustawę 65 z 6 czerwca 1904 roku, w której potwierdzono prawa USA do regulowania handlu zagranicznego z terytorium Strefy³⁵. W tym względzie racje Haya były bezsporne. W istocie, o czym wspominałem, w Panamie w owym czasie brakowało jednej i konsekwentnie popieranej wykładni układu USA, nota zaś Obaldii wyraźnie odbiegała od ogólnej tendencji uznania praw do wykonywania władzy suwerennej przez USA nad Strefą Kanału.

Przedstawiona argumentacja Haya służyła w oczywisty sposób potwierdzeniu wcześniejszych decyzji USA, kwestionowanych w nocy przedstawiciela Panamy w Waszyngtonie, i tym samym w żadnym punkcie nie zgodził się na wprowadzenie jakichkolwiek zmian, choć nie wykluczał ewentualnych negocjacji między gubernatorem Davisem a rządem Panamy. Co prawda, ostatecznie w czasie wizyty Tafta w Panamie niektóre kwestie sporne zostały odmiennie uregulowane, zasadniczy jednak problem: zakresu praw Stanów Zjednoczonych, nie został w ogóle poruszony, a wyrażone w tym przedmiocie stanowisko Haya pozostało w mocy przez wiele lat.

Z drugiej jednak strony należy zauważyć, iż chociaż w amerykańskiej interpretacji układu traktowano wykonywanie praw suwerennych w Strefie Kanału jako przynależnych wyłącznie USA, to zarazem dopuszczano możliwość takiego korzystania z tych praw, w których uwzględniano by — także na drodze dodatkowych porozumień — pewne racje Panamy. Inaczej mówiąc, Stany Zjednoczone nie wykluczały możliwości brania pod uwagę niektórych interesów i żądań Panamy, lecz nie dlatego, iż miała ona do nich prawo na mocy *Konwencji* Hay — Bunau-Varilla, ale dzięki kolejnym umowom i w takim stopniu, w jakim same USA uznały to za możliwe do spełnienia. Już w czasie wizyty Tafta w Panamie, w 1904 roku, zapewniał on prezydenta Amadora, iż Stany Zjednoczone nie pragną egzekwować swych praw w większym zakresie, niż wymaga tego wybudowanie, utrzymanie i ochrona Kanału³⁶. Bardziej charakterystyczna jest opinia Tafta wyrażona w raporcie do prezydenta T. Roosevelta, po powrocie z Panamy:

³⁵ Tamże, s. 282—283.

³⁶ Por. *Report on United States Relations with Panama, by the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs*. House, August 31, 1960. Washington USGPO 1960, s. 18—19.

Prawdą jest, iż podczas gdy posiadamy wszystkie atrybuty suwerenności potrzebne do wybudowania, utrzymania i ochrony Kanału, a także przyznaną nam całkowitą władzę sądową i policyjną oraz kontrolę nad Strefą i portami końcowymi Kanału, to jednak w wielu postaciach, w jakich te atrybuty suwerenności są przyznane w traktacie, wydaje się zachowana być *suwerenność tytularna* Panamy nad Strefą Kanału. Nie widzę żadnego powodu, by stwarzać nastroje oburzenia części społeczeństwa Przesmyku przez spieranie się o to, co jest dla niego ważne, a co dla nas pozostaje nieistotne [...].³⁷

Stanowisko Tafta, przyjęte przez Panamę, było bez wątpienia bardziej elastyczne. Choć w niczym nie zakwestionował on przysługujących USA pełni praw do wykonywania prawa suwerenności, dopuszczał zarazem możliwość zobowiązania się Stanów Zjednoczonych — na drodze odrębnych porozumień — do zaniechania takich działań, które by były szczególnie szkodliwe dla gospodarki Panamy. Taka linia postępowania okazała się korzystna dla USA przez wiele lat, ponieważ łagodziła ewentualne konflikty oraz pozwalała na osiągnięcie dodatkowych korzyści w zamian za przyjęcie niektórych panamskich żądań. Trzeba jednak zaznaczyć, że pewnych uprawnień (ekonomicznych), jakie Panama później uzyskiwała, czy też bardziej precyzyjnych (ograniczających) określić niektórych praw USA nad Strefą, uwzględniających interesy Panamy, dokonano nie dlatego, iż prawa takie wynikały z *Konwencji Hay — Bunau-Varilla*. Stany Zjednoczone występowały z pozycji podmiotu dysponującego pełnią praw nad Strefą i z tego tytułu przyznawały prawa drugiemu podmiotowi lub też same się ograniczały do pełnego z nich korzystania. Było to dość istotne odwrócenie sytuacji wyjściowej.

Przedstawiona wykładnia sytuacji prawnej Strefy miała zastosowanie także do państw trzecich, niezależnie od regulacji odnoszących się do korzystania z Kanału Panamskiego. Początkowo (do 1921 roku) Stany Zjednoczone uznawały prawo (*ipso facto*) wykonywania funkcji w granicach Strefy przez konsulów państw trzecich akredytowanych przy rządzie Panamy³⁸. W 1921 roku Departament Stanu poinformował placówki dyplomatyczne w Waszyngtonie o konieczności posiadania zezwoleń władz amerykańskich dla konsulów akredytowanych w Panamie, pragnących wykonywać swe funkcje w Strefie Kanału. Wywołało to oczywiście protesty ze strony Panamy. Ricardo J. Alfaro instruował przedstawiciela Panamy w Waszyngtonie J. E. Lefevre'a o konieczności przedstawienia stanowiska Panamy:

Strefa Kanału nie jest jednostką międzynarodową ani tym bardziej częścią Stanów Zjednoczonych, ale terytorium panamskim, którego użytkowanie, zajmowanie i kontrolę sędowano dla konkretnych celów [...].³⁹

³⁷ Tamże, s. 19.

³⁸ Nota Magoona do Santiago de la Guardia, ministra spraw zagranicznych, z 22 sierpnia 1905. *Memoria de Relaciones Exteriores* 1906, s. 273.

³⁹ R. J. Alfaro a J. E. Lefevre, del 1 de junio de 1921. Tamże, 1922, t. 2, s. 173.

W odpowiedzi sekretarz stanu Hughes przywołał (20 lipca) argumentację znaną już, o wszelkich prawach USA nad Strefą Kanału, a tym samym o prawie USA wymagania od konsulów zezwoleń władz amerykańskich⁴⁰.

Kwestia ta pozostała jednak otwarta przez następnych kilka lat, gubernator Strefy nie podporządkował się bowiem w tej sprawie Departamentowi Stanu. Minister pełnomocny South uznał taką praktykę za wysoce problematyczną⁴¹. W związku z tym Hughes ustalił nieprzekraczalny termin 1 stycznia 1925 roku, od którego będą wymagane zezwolenia, ambasadzie zaś w Panamie zalecał, by status konsulów w Strefie uznać za wynikający z prawa przejazdu przez państwo trzecie do swego rządu⁴².

Jak widać, wykładnia umowy Hay — Bunau-Varilla, dokonana przez Haya w 1904 roku, została przywołana także w dwadzieścia lat później. W istocie nic zasadniczego nie zmieniło się w dyplomacji amerykańskiej w tej sprawie jeszcze przez następne czterdzieści lat⁴³, dopóki administracja prezydenta Johnsona (choć wcześniej takie deklaracje czynił J. Kennedy, jednak bardzo ogólne) nie zgodziła się przystąpić do rokowań nad nową umową dwustronną, w której uznano by suwerenność Panamy nad Strefą Kanału.

Także i w działaniach dyplomatycznych Panamy wielokrotnie przytaczano własną interpretację — w szczególności art. III — opierającą się na wnioskach zawartych w nocy de Obaldii z 11 lipca 1904 roku, choć nie brakowało i odstępstw od tego. Nie mając realnych możliwości osiągnięcia zasadniczych zmian w *Konwencji* z 1903 roku, dyplomacja panamska — jak się wydaje — obrała racjonalny kierunek. Polegał on na wysuwaniu (choć w różnym czasie) żądań:

- przyznania jej praw handlowych (jurysdykcji nad handlem) w Strefie Kanału;
- ścisłego określenia praw USA nad Strefą Kanału w związku ze szkodami, jakie ponosiła gospodarka panamska;
- korzystania z atrybutów *suwerena tytularnego* (prawo wywieszania flagi Panamy w Strefie oraz uznanie języka hiszpańskiego — poza angielskim — za język oficjalny).

Negocjacje, które toczyły się w latach dwudziestych i które w konsekwencji doprowadziły do podpisania w 1926 roku umowy Alfaro — Kellog (odrzuconej następnie przez Zgromadzenie Narodowe Panamy), zostały spro-

⁴⁰ Por. Ch. E. Hughes a J. E. Lefevre, 20 de julio de 1921. Tamże, s. 176—177.

⁴¹ South do C. E. Hughes z 25 lutego 1924. *Foreign Relations...*, 1925, vol. 2, s. 650.

⁴² Ch. E. Hughes do South z 29 kwietnia 1924 oraz Ch. E. Hughes do Secretary of War z 3 stycznia 1925. Tamże, s. 653—655.

⁴³ Także i w Kongresie. W raporcie podkomisji spraw międzyamerykańskich Izby z 1960 roku w części dotyczącej suwerenności nad Strefą przywołano jako niezmiennie kanony argumentację Haya z 1904 roku. Por. *Report on United States Relations with Panama...*, s. 16—17.

wokowane tymczasowym charakterem tzw. porozumienia Tafta i późniejszym jednostronnym jego wypowiedzeniem przez USA. Choć dotyczyły głównie zagadnień ekonomicznych — o czym poniżej — to były także próbą dokonania zmian o charakterze politycznym, dotyczących jak najbardziej wykładni art. III. Dla tych rokowań — wszczętych z inicjatywy Panamy — najbardziej obrazującymi stanowisko Panamy dokumentami były nota ministra pełnomocnego R. J. Alfaro do sekretarza stanu Ch. E. Hughesa z 3 stycznia 1923 oraz *aide memoire* z 4 stycznia 1924 roku. Dość znaczny wpływ czasu pomiędzy tymi dokumentami wynikał z tego, że Hughes odpowiedział na notę Alfaro dopiero po dziesięciu miesiącach (15 października 1923).

Niemiała część noty ze stycznia 1923 roku dotyczyła okoliczności negocjowania i podpisania *Konwencji* Hay — Bunau-Varilla, a także różnic między tym układem a poprzedzającym go traktatem z Kolumbią. Przywołanie tych faktów, chociaż Alfaro nie wyraził tego wprost, było niczym innym, jak kwestionowaniem normalnego przebiegu negocjacji i podpisania umowy. Przypomniawszy też Alfaro o jednostronnej interpretacji układu przez Stany Zjednoczone, co w praktyce oznaczało podjęcie wielu decyzji wykraczających poza postanowienia traktatu. Zarzucił, iż tzw. porozumienie Tafta było niczym innym tylko legalizacją okupacji portów Ancón (Balboa) i Cristobal⁴⁴. Upomniał się o prawo Panamy do jurysdykcji handlowej w Strefie:

Panama reklamuje, jako prawo pochodzące z układu o Kanale Panamskim i potwierdzone przez porozumienie Tafta, swoją jurysdykcję nad handlem zagranicznym Strefy Kanału. Należy nadmienić, że nie była ona sprzedana Stanom Zjednoczonym. Słownictwo traktatu jest tu bardzo jasne.⁴⁵

Stanowisko Alfaro w tej sprawie było niczym innym jak potwierdzeniem wcześniej tezy o przysługujących Panamie niektórych prawach suwerennych w Strefie Kanału, a tym samym zaprzeczeniem, jakoby USA z mocy *Konwencji* Hay — Bunau-Varilla posiadały wszelkie prawa nad tym obszarem. W interesującej nas sprawie Hughes w istocie potwierdził wcześniejsze stanowisko Haya:

Przyznanie Stanom Zjednoczonym wszystkich praw, władzy i zwierzchności, które one mogą posiadać tak, jakby były suwerenem nad określonym terytorium i z całkowitym wyłączeniem wykonywania takich praw przez Panamę rozstrzyga sprawę, którą pan podnosi. Stanowisko tego rządu w tym punkcie zostało definitywnie określone w nocy Haya do de Obaldii z 24 października 1904 roku. [...] Art. III traktatu z 1903 roku jest bardzo jasny w tej materii i nie jest możliwa jakakolwiek nad tym dyskusja.⁴⁶

⁴⁴ R. J. Alfaro, *Minister of Panama, to Charles E. Hughes, Secretary of State of the United States, January 3, 1923*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, 348.

⁴⁵ Tamże, s. 352.

⁴⁶ Charles E. Hughes, *Secretary of State to Ricardo J. Alfaro, Minister of Panama: Washington, October 15, 1923*. Tamże, s. 365, 369.

Wobec takiego stanowiska dyplomacja panamska stawiała sobie za cel osiągnięcie korzyści gospodarczych wynikających z faktu istnienia w Panamie Kanału oraz kompleksu gospodarczego Strefy. W *aide memoire* ze stycznia 1924 roku Alfaro zaproponował przyjęcie za podstawę negocjacji trzech następujących zasad:

1. Strefa Kanału będzie zajmowana i kontrolowana przez USA wyłącznie dla celów utrzymania, funkcjonowania, zabezpieczenia sanitarnego i ochrony Kanału i w konsekwencji nie może być proklamowana jako otwarta dla handlu międzynarodowego.

2. Panama będzie miała zagwarantowaną zdolność do rozwijania swojego handlu, bez naruszania interesów USA, a jej udział w handlu Strefy będzie się odbywał pod pełnią władzy sądowej, policyjnej i administracyjnej Stanów Zjednoczonych.

3. Postanowienia nowego układu nie mogą być przeszkodą w rozwoju gospodarczym Panamy i osiągnięciu dobrobytu, jak też polegać na zmniejszeniu opłat, jakie otrzymuje⁴⁷.

Było to w sumie ustępstwo daleko idące. Trudno jednak osądzić, czy wybór innej drogi, wobec zbliżającego się terminu wygaśnięcia porozumienia Tafta i możliwości otwarcia Strefy dla handlu międzynarodowego, był zasadny i czy dzięki temu straty nie byłyby większe. Hughes co prawda wkrótce potem zapewniał:

Nie jest pragnieniem rządu Stanów Zjednoczonych ustanowienie kolonii handlowej w środku terytorium Panamy, której zdolność gospodarcza mogłaby szkodzić dobrobytowi i prestiżowi Panamy [...]. Jak już to wyrażono wcześniej, Departament Stanu jest gotów przedyskutować z władzami republiki *modus operandi*[...].⁴⁸

Znane było jednak jego wcześniejsze, nieprzejednane stanowisko w stosunku do Panamy.

O ile można przyjąć, że w czasie tych rokowań delegacja panamska działała w pośpiechu w związku z anulowaniem z dniem 1 czerwca 1924 roku tzw. porozumienia Tafta — co było bez wątpienia środkiem nacisku na Panamę — i wycofała własny postulat uznania jej jurysdykcji nad handlem zagranicznym Strefy, o tyle trudno przyjąć, że była zmuszona powyższą sytuacją do uznania amerykańskiej wykładni o prawach suwerennych, co właśnie zostało uwzględnione w umowie z 1926 roku. Strona amerykańska wprowadziła bowiem do projektu umowy fragment o prawach suwerennych Stanów Zjednoczonych. Alfaro zaakceptował to rozumiejąc, że chodzi o potwierdzenie istniejących praw⁴⁹.

⁴⁷ R. J. Alfaro: *Historia documentada*..., s. 51—52.

⁴⁸ Tamże, s. 56.

⁴⁹ Por. *Foreign Relations*..., 1926, vol. 2, s. 826.

Zniweczono w ten sposób dotychczasowe wysiłki podważania legalności *Konwencji* 1903 roku oraz tezy o ograniczonych prawach Stanów Zjednoczonych, a tym samym o zachowaniu części uprawnień suwerena — Panamy — w Strefie Kanału. W preambule układu zamieszczono następujący fragment:

Republika Panamy i Stany Zjednoczone, pragnąc uregulować określone różnice powstałe w związku z wykonywaniem praw suwerennych przez Stany Zjednoczone nad Strefą Kanału na podstawie układu z 1903 roku [podkreślenie — J.I.] i pragnąc również uregulować w pewnym zakresie swoje stosunki w przyszłości[...].⁵⁰

Takie sformułowanie było zatem dalej idące niż nieprecyzyjny art. III *Konwencji*. Mowa jest bowiem wprost o wykonywaniu praw suwerennych USA, różnice zaś między krajami określono jako powstałe na tle wykonywania prawa, nie zaś samego jego istnienia. Ponadto w art. IX, traktującym o przyznaniu USA terenów potrzebnych na założenie stacji radiowych, zastosowano amerykańską tezę o *suwerenności tytularnej* Panamy. Potwierdzono tam co prawda prawa suwerenne Panamy nad terenami stacji, z tym jednak, że wyłączono wykonywanie jurysdykcji panamskiej wobec ludzi, urządzeń i własności tam się znajdujących.

Był to więc dla Panamy polityczny regres. Nie tylko, że do układu nie włączono żadnego z proponowanych przez nią postanowień, ale zwiększył się jeszcze zakres uprawnień Stanów Zjednoczonych.

Postanowienia o charakterze politycznym stały się przyczyną zawiązania opozycji. Na jej czele stała organizacja *Acción Cumunal*, mająca raczej charakter sekretny niż legalnej partii politycznej. Związani z nią byli tacy politycy, jak Harmondio Arias, Arnulfo Arias i Victor Goytia. Trudno jednoznacznie określić orientację ideową *Acción*, był to jednak niewątpliwie ruch nacjonalistyczny i antyliberalny. 26 stycznia 1927 roku pod presją opozycji parlament podjął uchwałę o zawieszeniu dalszego rozpatrywania podpisanego układu do czasu, dopóki rządowi nie uda się osiągnąć rozwiązań w pełni satysfakcjonujących aspiracje narodu⁵¹.

Decyzję Zgromadzenia przyjęto w Waszyngtonie z zaskoczeniem. Senat był w trakcie rozpatrywania układu, gotów do jego zatwierdzenia. Natychmiast przerwano debatę i nigdy już nie powrócono do rozmów nad jego modyfikacją.

W czasie rokowań nad *Traktatem ogólnym o przyjaźni i współpracy*, a także i w jego postanowieniach (1936) brak zasadniczych zmian

⁵⁰ *Treaty between the Republic of Panama and the United States of America: signed at Washington, July 28, 1926*. Tamże, s. 833—849.

⁵¹ R. J. Alfaro: *Historia documentada...*, s. 215; J. Materno V.: *Tratados...*, t. 1, s. 81—82.

w interesującej nas sprawie, choć w dziedzinie politycznej przyniósł on delegalizację interwencji i gwarantowania niepodległości Panamy, a także niezwykle ważne postanowienie o wypełnieniu przez Panamę zobowiązań terytorialnych — a zatem zakaz dobrowolnego zajmowania nowych obszarów przez Stany Zjednoczone. Dokładna jednak analiza tekstu tej umowy pozwala stwierdzić, że dokonano nieznacznego postępu w kierunku uznania racji Panamy. Nie użyto bowiem, jak w *Konwencji* z 1903 roku, określeń „Strefa Kanału” — „Republika Panamy”, co jednoznacznie sugerowało całkowity rozdział tych dwóch jednostek, ale skorzystano z terminów „Strefa Kanału” — „terytorium pod jurysdykcją Panamy”. W podobnym celu wykreślono z art. VII *Konwencji* z 1903 roku zwrot „w wykonaniu prawa [USA — J. I.] władzy nadrzędnej”. Także art. X nowego układu przewidywał zobowiązanie się stron do podjęcia — po uprzedniej konsultacji — niezbędnych środków w przypadku konfliktu zbrojnego lub jego groźby, zagrażającego bezpieczeństwu i neutralności Kanału⁵². Nie pozbawiono w ten sposób Panamy prawa do obrony części swego terytorium ani też nie zobowiązano jej do wypowiedzenia wojny temu państwu, z którym USA pozostawałyby w stanie wojny. Było to zarazem pośrednie uznanie ograniczonego prawa Panamy nad Strefą Kanału (prawa obrony). Z punktu widzenia wysuwanych od lat — choć niekonsekwentnie — postulatów dyplomacji panamskiej o zachowaniu części praw suwerennych nad Strefą była to częściowo regulacja pozytywna. Częściowo, gdyż w innej materii — jurysdykcji jako istotnego przymiotu wykonywania suwerenności — potwierdzało to amerykańską tezę o przynależnych jej prawach jurysdykcyjnych. Traktat ten jednak nie stanowił o całkowitej jurysdykcji Stanów Zjednoczonych. Przykładowo w art. I czytamy między innymi:

Republika Panamy i Stany Zjednoczone deklarują, że postanowienia *Konwencji* z 18 listopada 1903 roku, mające na względzie użytkowanie, zajmowanie i kontrolę przez Stany Zjednoczone Strefy Kanału, ziem i wód dodatkowych znajdujących się pod ich jurysdykcją dla celów utrzymania, funkcjonowania, zapewnienia warunków sanitarnych i ochrony Kanału [...].

Należy to rozumieć tak, iż Panama potwierdza jurysdykcję USA nad Strefą Kanału ograniczoną do wypełnienia wymienionych celów, w szczególności zaś nie potwierdza jurysdykcji w sprawach handlu⁵³.

⁵² W czasie negocjacji Departament Stanu proponował nieco odmienną regulację wspólnej obrony. W pierwotnym brzmieniu art. X ujęto prawo USA do korzystania z całego terytorium Panamy w celu organizowania manewrów oraz instalowania obiektów wojskowych na czas wojny. Por. N. G a r a y: *¿ Es el nuevo tratado entre Panamá y los Estados Unidos de América una alianza militar? Panamá 1937*, s. 15—16; *General Treaty of Friendship and Cooperation, signed at Washington, March 2, 1936*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 433—449.

⁵³ Mimo wszystko trudno się zgodzić ze stwierdzeniem J. Materno V., że w traktacie z 1936 roku Panama odrzuciła doktrynę Obaldii. J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 78.

W dziesięć lat później problem statusu prawnego Strefy Kanału wywołał polemikę, tym razem na forum Organizacji Narodów Zjednoczonych. Otóż zgodnie z art. 73 pkt c Karty ONZ rząd amerykański złożył w 1946 roku sprawozdanie Sekretarzowi Generalnemu o niesamorządnych terytoriach administrowanych przez USA, zaliczając do nich także Strefę Kanału Panamskiego⁵⁴. Autor tego dokumentu John F. Dulles, dokonując takiej klasyfikacji Strefy, uznał ją tym samym — pośrednio — za całkowicie wyłączoną spod suwerenności Panamy. Szef delegacji panamskiej R. J. Alfaro w przemówieniu wygłoszonym (14 listopada 1946) w Komitecie Politycznym Zgromadzenia Ogólnego przeciwstawił się takiej klasyfikacji Strefy, a tym samym włączania problemów Strefy Kanału do sprawozdania o terytoriach administrowanych przez USA. Była to również okazja do przedstawienia na szerszym forum wykładni panamskiej *Konwencji* z 1903 roku.

[...] błędne jest traktowanie Strefy Kanału podobnie jak innych terytoriów, które mogą być określone jako posiadłości Stanów Zjednoczonych, to znaczy terytoria nabyte drogą kupna, podboju, cesji, aneksji czy z jakiegokolwiek innego tytułu [...] jak to było w przypadku Alaski, Hawajów, Puerto Rico, Wysp Dziewiczych, Guam czy Samoa [...]. Idea, że Strefa Kanału jest terytorium dzierżawionym, jest błędna i nadmiernie uogólniona przez fakt, że na mocy układu z 1903 roku Stany Zjednoczone zgodziły się płacić Panamie [...] słowo dzierżawca nie znajduje się w tekście traktatu [...].⁵⁵

Zakończył Alfaro kilkoma stwierdzeniami, które określają charakter Strefy Kanału:

- Panama jest i nigdy nie przestała być suwerenem w Strefie;
- Strefa nie jest posiadłością ani dominium politycznym Stanów Zjednoczonych, a zgodnie z jej przeznaczeniem: utrzymywania, administrowania i ochrony Kanału, powinna wrócić pod pełną kontrolę Panamy;
- z treści art. III *Konwencji* z 1903 roku wynika wyraźnie, że Stany Zjednoczone nie są suwerenem⁵⁶.

Stanowisko to było nie tylko przypomnieniem tezy de Obaldii z 1904 roku, ale posuwało się znacznie dalej w żądaniu przejęcia przez Panamę pełnej kontroli nad Strefą. Departament Stanu nie podjął polemiki. Brak reakcji wynikał — jak się wydaje — z dwóch powodów: Stany Zjednoczone, zainteresowane przedłużeniem umowy o bazach wojskowych (z 1942 roku), nie chciały zadrażniać swoich stosunków z Panamą; poza tym niezręczne było wszczynanie dyskusji nad statusem prawnym Strefy Kanału na forum ONZ. Szczególnie niebezpiecznie musiało zabrzmieć sformułowanie Alfaro o konie-

⁵⁴ Por. J. E. Illueca: Urgencia de una política nacional en las relaciones de Panamá con los Estados Unidos. „Cuadernos de las facultades“ 1966, N° 4, s. 73.

⁵⁵ Tekst przemówienia: *Panamá y los Estados Unidos de América...*, s. 58—59.

⁵⁶ Tamże, s. 63—64.

czności przejścia pełnej kontroli Strefy Kanału przez Panamę, dlatego też tę problematykę postanowiono wyłączyć z przyszłych sprawozdań.

Lata pięćdziesiąte przyniosły kolejne zmiany w dążeniu dyplomacji panamskiej do rewizji już nie tylko wykładni *stricto* politycznych regulacji z 1903 roku, ale ich modyfikacji idącej w kierunku umożliwienia Panamie wykonywania części praw suwerennych w Strefie Kanału. Choć dążenia te okazały się bezowocne, to ważne już było samo ich sformułowanie i próba osiągnięcia porozumienia w tej materii.

Nie wchodząc w uwarunkowania społeczne tego procesu, warto wskazać, że już kilka lat wcześniej panamskie Zgromadzenie Narodowe nie wyraziło zgody na ratyfikację umowy o bazach wojskowych, a tym samym Stany Zjednoczone zostały zobowiązane do likwidacji około stu baz wojskowych znajdujących się poza Strefą Kanału. Decyzję tę podjęto pod silną presją opinii publicznej. Kryzys polityczny (1948), jaki ogarnął Panamę w związku z podpisaniem (1947) umowy z USA w sprawie baz wojskowych, był początkiem kilkuletniej niestabilizacji⁵⁷. Wyraźnie też uaktywniła się lewica panamska⁵⁸.

W wyborach w 1952 roku stały naprzeciw siebie dwie główne siły: Narodowa Koalicja Patriotyczna, której przewodził José Remón, oraz Sojusz Obywatelski z Roberto F. Chiari. Remón odwołał się do haseł rządu, mówiącego o szerokiej reprezentacji społecznej, przede wszystkim grup średnich

⁵⁷ Był to zarazem kryzys tradycyjnych partii politycznych (liberalnych) dominujących w życiu politycznym kraju — z krótkimi przerwami — od 1906 roku. Wybory w 1948 roku wygrali liberałowie, uzyskując niewielką przewagę nad Arnulfo Ariasem. Kiedy po śmierci prezydenta w 1949 roku powstał problem obsadzenia urzędu szefa państwa, władzę objął — z pomocą dowódcy policji J. Remona — Arias. Był człowiekiem niezwykle popularnym. Założyciel ruchu nacjonalistycznego (w latach czterdziestych — faszystującego), w okresie pierwszej prezydentury zasłynął z powodu przeciwstawienia się zainstalowaniu na terenie Panamy baz wojskowych USA. W 1949 roku uzyskał jednak poparcie Stanów Zjednoczonych, głównie z powodu aktywnie antylewicowej polityki. Został obalony w 1951 roku. Wystąpiły przeciwko niemu niemal wszystkie siły polityczne kraju. Por. R. Pereira: *Panamá...*, s. 17—18; *Foreign Relations...*, 1950, vol. 2, s. 969, 975.

⁵⁸ Głównie założona w 1930 roku partia komunistyczna (Partido del Pueblo de Panamá — Partia Ludu Panamskiego, PLP), Patriotyczny Związek Młodzieży oraz Federacja Studentów Panamskich (Federación de los Estudiantes de Panamá, FEP — założona w 1944 roku). W przygotowanym poufnym raporcie Departamentu Stanu (7 lipca 1950) stwierdzono, iż komuniści wykorzystują społeczne niezadowolenie wynikające z amerykańskiej zależności. Choć nie widziano w nich siły zdolnej do przejęcia władzy, zalecono poparcie dla Ariasa jako człowieka zdolnego do ograniczenia wpływów lewicy (*Foreign Relations...*, 1950, vol. 2, s. 974—975). Jednakże już w następnym roku ambasador Wiley w nocy do sekretarza stanu (26 grudnia 1951), choć oceniał liczbę członków partii na około 700, to jednak uważał, że posiadają wielu sympatyków niemal w całym kraju, łącznie z pałacem prezydenckim (!). (*Foreign Relations...*, 1951, vol. 2, s. 1562—1563). Opinia ta, choć z pewnością przesadzona, ilustruje powody, dla których udzielano poparcia politykowi, dziesięć lat wcześniej zdecydowanie antyamerykańskiemu.

i drobnej burżuazji przemysłowej, ale również mas ludowych. Miał także zapewnione poparcie policji, co w krajach Ameryki Łacińskiej na ogół jest ważnym argumentem politycznym. W Sojuszu przeważały natomiast partie i ugrupowania liberalne opierające się głównie na ziemiaństwie i częściowo — burżuazji. Zwyciężył zdecydowanie Remón. Okres jego rządów (do zabójstwa 2 stycznia 1955 roku) to początek wielu reform aparatu państwowego, jego umocnienia i konsolidacji. I chociaż niektóre z nich przeprowadzono nieco później, to jednak zasługą Remona było zainicjowanie tego procesu. W 1953 roku przekształcono policję w Gwardię Narodową (*de facto* armię, chociaż zaprzeczano takiemu porównaniu). Formalnie posłużono się argumentem zimnowojennym, chociaż przede wszystkim chodziło o wzmocnienie represyjnego charakteru państwa. Rządy Remona były wyraźnie antylewicowe. Stwarzało to możliwości odgrywania większej roli pośród państw środkowoamerykańskich, szczególnie od 1954 roku, kiedy Panama zaczęła uczestniczyć w Międzyamerykańskiej Radzie Obrony⁵⁹. Rządy Remona to także początek nowego etapu w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi. Wkrótce po objęciu prezydentury stwierdził on:

Dla Panamy i dla Ameryki zawsze było dziwnym, że traktat Hay — Bunau-Varilla podpisano zaledwie po 15 dniach od naszej separacji od Kolumbii. I nie miała Panama prawdziwej i odpowiedniej rekompensaty ze swego korzystnego geograficznie położenia. Panama nie pragnie ani milionów, ani jałmużny, Panama pragnie sprawiedliwości.⁶⁰

To ostatnie zdanie stało się hasłem popularnym do dnia dzisiejszego. Remón był wyrazicielem tych dążeń, które wyrosły na pogłębiającej się od lat frustracji w wyniku politycznej zależności od USA, zredukowania znaczenia Panamy jako państwa.

W kwietniu 1953 roku minister spraw zagranicznych Octavio Fábrega wysunął propozycję przystąpienia do rokowań nad czterema tematami: — faktycznego zapewnienia Panamie korzyści ekonomicznych (stworzenie rzeczywistych warunków dla panamskich przedsiębiorstw przemysłowych, handlowych i usługowych w Strefie); — podwyższenia otrzymywanej renty rocznej; — stosowania układu z 1903 roku zgodnie z celami, dla których został podpisany; — zrównania warunków pracy i płacy pracowników panamskich zatrudnionych w Strefie z pracownikami USA⁶¹.

⁵⁹ R. Pereira: *Panamá...*, s. 21—22.

⁶⁰ Cyt. za C. Cabezas L.: *El derecho de Panamá...*, s. 37.

⁶¹ *Acuerdo destinado a revisar todo el campo de las relaciones entre los dos países provenientes de la construcción y funcionamiento del Canal del Istmo*. En: *Status jurídico de los tratados del Canal de Panamá*. Ministerio de Relaciones Exteriores 1964, s. 203—204.

Były to więc propozycje zmian na niewielką skalę. Jednak kiedy po wyrażeniu zgody na negocjacje przez Departament Stanu przybyła do Waszyngtonu delegacja Panamy, wysunęła ona mnóstwo nowych postulatów. Pośród najważniejszych można wymienić:

- ograniczenie czasu obowiązywania układu do 99 lat (istotna jest sama idea anulowania klauzuli o wieczności);
- wywieszanie flagi panamskiej w Strefie Kanału oraz na statkach przepływających przez Kanał, a także uznanie języka hiszpańskiego — obok angielskiego — za oficjalny w Strefie Kanału;
- wprowadzenie wymogu akredytacji w Panamie konsulów państw obcych urzędujących w Strefie;
- ustanowienie w Strefie jurysdykcji mieszanej (na wzór układu Herrán — Hay);
- wprowadzenie klauzuli o poddaniu ewentualnych sporów Międzynarodowemu Trybunałowi Sprawiedliwości;
- sprzedaż znaczków Panamy w Strefie.

Dołączono także wniosek o wypłacaniu Panamie kwoty równej 4% wpływów brutto z Kanału⁶².

Stany Zjednoczone zgodziły się jedynie z niektórymi propozycjami ekonomicznymi. Odrzuciły możliwość wprowadzenia — w sumie ograniczonych — zmian politycznych do układu Hay — Bunau-Varilla⁶³, mimo że nie zostałyby naruszona całkowita kontrola Kanału. Traktat podpisano 25 stycznia 1955 roku, w kilka tygodni po zamordowaniu prezydenta Remona. Na jego cześć nazwano go traktatem Remón — Eisenhower⁶⁴. Dotyczył jednak prawie wyłącznie — z punktu widzenia korzyści Panamy — zagadnień ekonomicznych. Z kolei Stany Zjednoczone uzyskały prawo użytkowania (przez 15 lat) bazy wojskowej Río Hato.

Traktat szybko został ratyfikowany. Panama uczyniła to 15 marca, tegoż roku, a Stany Zjednoczone — 29 lipca. 23 sierpnia 1955 roku wszedł

⁶² Por. *Negociaciones el tratado Remón-Eisenhower. Ministerio de Relaciones Exteriores*. Panama 1955, w szczególności dokumenty D, G, S, U, O.

⁶³ Por. I. Batista B.: *El drama de Panamá y América. Nuestras relaciones con los Estados Unidos*. Panamá 1961, s. 112; C. Cabezas L.: *El derecho de Panamá...*, s. 40; P. M. Armuelles: *Relaciones...*, s. 60.

⁶⁴ Traktat podpisał minister spraw zagranicznych O. Fábrega oraz ambasador USA w Panamie S. Chapin. Por. *Treaty of Mutual Understanding and Cooperation between Republic of Panama and the United States, signed at Panama, January 25, 1955*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 471—484; E. Clare: *Efectos socioeconomicos del tratado Remón-Eisenhower*. En: *Panamá y los Estados Unidos de América...*, s. 187, 196—204; M. A. Salamin, J. Salamin: *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1976, s. 64—69.

w życie⁶⁵. Była to zatem druga i ostatnia umowa częściowo zmieniająca postanowienia układu z 1903 roku. Na mocy tych traktatów (z 1936 i 1955 roku), poza całkowitym anulowaniem art. I układu Hay — Bunau-Varilla, zmieniono (w tym częściowo anulowano) siedem innych artykułów (II, IV, V, VII, IX, XIV, XIX) tego układu oraz stosownie sprecyzowano wiele pozostałych. Nie zmieniła się natomiast istota samej konwencji: w dalszym ciągu nierówna, przynosząca zasadniczo korzyści lub prawa Stanom Zjednoczonym. Utrzymano Strefę Kanału jako enklawę polityczno-prawną, wojskową i gospodarczą dzielącą kraj na dwie części. Wprowadzonych zmian nie można jednak całkowicie bagatelizować. Stanowiły one ważne doświadczenie dla dyplomacji panamskiej, bez którego trudno by mówić o możliwości podpisania w 1977 roku całkowicie odmiennych traktatów. Zniesiono też najbardziej przejrzyste więzy zależności semikolonialnej (gwarancja niepodległości, prawo interwencji w sprawy wewnętrzne) oraz umożliwiono osiąganie większych korzyści gospodarczych (pośrednich), wynikających z faktu istnienia Kanału na terytorium Panamy.

Rokowania i podpisanie *Traktatu o wzajemnym zrozumieniu* miały jeszcze dodatkowy walor. Wpłynęły bowiem na wykrystalizowanie się kierunku dyplomatycznego w kolejnych latach. Składały się nań nie zrealizowane postulaty panamskiej misji negocjacyjnej oraz bardziej krytyczna — wobec politycznej sfery regulacji prawnej — ocena wzajemnych stosunków. Utrwaliło się też przekonanie, iż do ostatecznej i bardziej radykalnej zmiany układu z 1903 roku jeszcze nie doszło i w dalszym ciągu pozostaje to sprawą otwartą. Wielokrotnie też korzystano z okazji, aby przypomnieć Stanom Zjednoczonym o panamskich racjach. W czasie wizyty w Panamie Milтона Eisenhowera (brata prezydenta), prezydent de la Guardia w skierowanej do niego nocie czynił sprostowania o stratach, jakie ponosi gospodarka panamska, nie osiągając należnych jej korzyści z Kanału⁶⁶. W czasie V spotkania konsultacyjnego ministrów spraw zagranicznych w Chile minister Miguel Moreno mówił wprost o zahamowaniu stosunków przyjaźni między dwoma państwami⁶⁷.

Były to w sumie zmiany, które objęły również panamską elitę władzy. Jak zauważają autorzy raportu podkomisji do spraw międzyamerykańskich Izby Reprezentantów (1960), w tym czasie „niewielkie grupy, które tradycyjnie kontrolowały rząd panamski i środki masowego przekazu, przywykły do oskarżania »imperializmu północnoamerykańskiego«”.

Nacjonalizacja Kanału Sueskiego w 1956 roku przyczyniła się dodatkowo do wzrostu nastrojów nacjonalistycznych w Panamie. Rząd Pa-

⁶⁵ *Suplemento N° 1 a la compilación de varios tratados y convenios relacionados con la Zona del Canal*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1956, s. 13.

⁶⁶ C. Cabezas L.: *El derecho de Panamá...*, s. 45; S. B. Liss: *The Panama Canal...*, s. 57.

⁶⁷ M. J. Moreno: *La política exterior de Panamá*. Panamá 1960, s. 62.

namy zaprotestował przeciwko niezaproszeniu go do udziału w konferencji londyńskiej, mającej na celu uregulowanie konfliktu w sprawie Suez. Z oburzeniem przyjęto w Panamie oświadczenie sekretarza stanu Johna F. Dullesa o nieistnieniu w odniesieniu do Strefy Kanału problemu suwerenności, ponieważ „Stany Zjednoczone posiadają wszelkie prawa, tak jakby były suwerenem”⁶⁸. Mimo więc, że Dulles posłużył się tradycyjnym argumentem o prawach USA, stanowisko takie było już w Panamie nie do przyjęcia. W odpowiedzi w marcu 1957 roku zorganizowano w Panamie konferencję okrągłego stołu, na którą zaproszono wielu znawców prawa międzynarodowego. Minister spraw zagranicznych Octavio Fábrega skrytykował klauzulę wieczności układu z 1903 roku jako sprzeczną z suwerennością państwa, a także pozbawienie Panamę wykonywania władzy suwerennej nad całym swym terytorium. Sformułowano także tezę o Kanale Panamskim jako podstawowym bogactwie naturalnym Panamy oraz przysługującym jej z tego tytułu prawie suwerennej zwierzchności i czerpania korzyści z Kanału⁶⁹. Choć konferencja ta nie miała charakteru dyplomatycznego i nie przyjęto żadnej deklaracji końcowej, posiadała ważny wydźwięk propagandowy, a jej wyniki stanowiły podstawę do formułowania politycznych żądań zmiany stosunków z USA.

Zagadnienie rewizji układu w sprawie Kanału nabierało coraz powszechniejszego charakteru. Szczególnie popularne były te postulaty dyplomacji panamskiej, których nie uwzględniono w traktacie Remón — Eisenhower. Zjawisko to występowało na tle innych problemów politycznych, w tym walki o prawa socjalne. Przykładowo można wspomnieć o strajku studenckim w 1958 roku, walce o prawa autonomiczne municypiów oraz protestach robotniczych („marsz głodnych“ z 1959 roku) i strajkach na plantacjach bananów w 1960 roku⁷⁰. Wówczas też, pod koniec lat pięćdziesiątych, zainicjowano w Panamie działania zmierzające do osiągnięcia symbolicznej zwierzchności nad Strefą Kanału, będące zarazem konkretnym przejawem *suwerenności tytularnej*. W maju 1958 roku grupa studentów panamskich udała się do Strefy i umieściła tam kilkadziesiąt flag narodowych Panamy⁷¹. W roku następnym mieszkańcy stolicy, głównie studenci i uczniowie, usiłowali to dwukrotnie powtórzyć (przy okazji świąt narodowych 3 i 28 listopada), tym

⁶⁸ Z drugiej zaś strony Dulles uważał, iż w odniesieniu do Kanału Sueskiego zastosowana winna być zasada „oddzielenia wpływów narodowych polityk”. Por. *Statement by Secretary of State (Dulles), August 16, 1956. Documents on American Foreign Relations 1956*, s. 303.

⁶⁹ R. J. Alfaro, H. Arias [i in.]: *Los canales internacionales*. Panamá 1957, s. 136, 203—204, 249.

⁷⁰ R. D. Sousa [i in.]: *Panamá 1903—1970*. Panama 1970, s. 106.

⁷¹ J. A. Vega G.: *Panamá, los Estados Unidos y el problema de la soberanía en la Zona del Canal*. Panamá 1974, s. 180.

razem jednak doszło do zamieszek i manifestacji (głównie 28 listopada). W wyniku akcji policji i wojska USA zostało rannych około czterdzieści osób⁷².

Ze swej strony rząd panamski wystosował 25 listopada 1959 roku notę do Departamentu Stanu z wnioskiem o umożliwienie wywieszania flagi Panamy w Strefie Kanału⁷³. Zarówno nota Panamy, jak i listopadowe manifestacje i zamieszki spowodowały debatę w Kongresie. Przesłuchania zainicjowano w Komisji Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów, która z kolei zleciła ich przeprowadzenie i opracowanie raportu podkomisji do spraw międzyamerykańskich. W styczniu 1960 roku podkomisja przyjęła rezolucję wykluczającą jakąkolwiek zmianę „tradycyjnej interpretacji” traktatów z 1903, 1936 i 1955 roku, ponieważ — jak stwierdzono — zmiana taka może być dokonana tylko „stosownie do traktatu”. W opinii podkomisji uwzględnienie wniosku Panamy stanowiłoby odejście od polityki stabilizacji. Rezolucja ta została przyjęta następnie na posiedzeniu plenarnym Izby Reprezentantów (381 : 12)⁷⁴. W ten sposób, po 56 latach od wejścia w życie *Konwencji o Kanale Przesmykowym*, Izba Reprezentantów podtrzymała stanowisko o prawach USA nad Strefą Kanału, nie różniące się niczym od tego, jakie w tej sprawie zajmowały administracje T. Roosevelta i Tafta. W raporcie przypomniano zresztą najbardziej charakterystyczne fragmenty oświadczeń sekretarza stanu Haya i sekretarza wojny Tafta z 1904 roku.

Podkomisja uzasadniała, iż wyrażenie zgody na wniosek Panamy sprzyjałoby jedynie wzrostowi nastrojów nacjonalistycznych i antyamerykańskich w Panamie i wprowadziłoby zasadniczą zmianę do traktatu. Twierdzono także, iż jakiegokolwiek przekazanie kontroli i operacji Kanałem Panamskim nie służyłoby interesom Stanów Zjednoczonych, Panamy i użytkownikom Kanału. Mogłoby to bowiem — w opinii podkomisji — ułatwić komunistom destabilizowanie systemu gospodarczego i politycznego zachodniej półkuli⁷⁵.

Zachowawcze stanowisko Izby Reprezentantów — choć podyktowane między innymi przeobrażeniami rewolucyjnymi na Kubie i ich nośnością w Ameryce Łacińskiej, co w przypadku Panamy miało konkretny wymiar, gdyż jesienią 1959 roku rozbito niewielki oddział partyzancki, wkrótce po wylądowaniu — nie wiązało prawnie administracji. Prezydent Eisenhower, mając na względzie poprawę stosunków z Panamą, zezwolił w 1960 roku na wywieszanie flagi Panamy w jednym miejscu Strefy (na skrzyżowaniu Shaller)⁷⁶. Decyzja ta, jak się później okazało, była początkiem nowego etapu

⁷² R. D. Carles: *Historia del Canal de Panamá*. Panamá 1973, s. 51.

⁷³ *Memoria de Relaciones...*, 1962, s. 66.

⁷⁴ *Caribbean Crisis: Continuing Storm signs Demand Action against Further Perils*. Congressional Record, House, August 12, 1964, s. 18653.

⁷⁵ Raport końcowy — po serii przesłuchań — ogłoszono 31 sierpnia 1960 roku. Por. *Report on United States Relations with Panama...*, s. 32—33.

⁷⁶ *Memoria...*

w stosunkach panamsko-amerykańskich. W kilka lat później Stany Zjednoczone zgodziły się rozpocząć rokowania nad układem całkowicie nowym. Zanim jednak przystąpiono do negocjacji, w stosunkach panamsko-amerykańskich doszło do największego kryzysu (styczeń 1964), którego bezpośrednią przyczyną był właśnie problem wywieszania flag panamskich w Strefie Kanału.

Obowiązująca przez około 60 lat wykładnia *Konwencji o Kanale Przesmykowym* — biorąc pod uwagę okres od 1904 roku do czasu, kiedy administracja USA była skłonna wynegocjować układ nowy — była w istocie aktem jednostronnym, pogłębiającym nierównoprawną sytuację stron. Cechą charakterystyczną interpretacji *Konwencji* — w tym sensie można jedynie mówić o interpretacji amerykańskiej, gdyż faktycznie do USA należało wykonywanie umowy, zaś Panama nie dysponowała żadnym skutecznym środkiem przeciwstawienia się — było nadanie nadrzędnego znaczenia postanowieniom art. II i III. Takiej wykładni obce było ustalenie faktycznej woli stron, analiza redakcji całego tekstu czy też kierowanie się celami, dla których umowa została zawarta. Z drugiej strony należy pamiętać, że w czasach, kiedy skonstruowano podwaliny interpretacyjne *Konwencji*, prawo międzynarodowe znajdowało się na innym etapie rozwoju, w szczególności zaś nie obowiązywały normy powszechne ustanowione w odniesieniu do prawa traktatowego konwencją wiedeńską z 1969 roku. Nie oznacza to wszak, iż z punktu widzenia doktryny prawa międzynarodowego możliwa była całkowita dowolność. Znano zalecenia interpretowania umów na zasadzie dobrej wiary, polegającej na stwierdzeniu, jaka była faktyczna wola stron zawierających umowę (Gentilis, Grocjusz), co mogło być wskazówką tym istotniejszą, że istniały wątpliwości co do samej redakcji umowy (jak przykładowo sformułowanie „tak, jakby były suwerenem“). Nie przyjęły też Stany Zjednoczone wykładni teleologicznej, gdyż prawdopodobnie doprowadziłoby to do zawężenia ich praw stosownie do celów ustalonych (wybudowanie, utrzymanie, funkcjonowanie, zapewnienie warunków sanitarnych i ochrony Kanału). Zarzuty o wadliwej interpretacji układu nie ograniczały się jedynie do przedstawionych tu przedsięwzięć dyplomatycznych; problem ten był podejmowany także i w literaturze panamskiej⁷⁷.

Porządek prawnomiędzynarodowy wynikający z dwóch umów (Hay — Bunau-Varilla, wraz z modyfikacjami, oraz Hay — Paunceforte) regulował w istocie dwie odrębne — choć pozostające w związku — materie:

⁷⁷ Przykładowo T. King H. (*El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá 1961*) słusznie zauważa (s. 57): „Należy analizować traktat w całości, a nie tylko kontrowersyjny art. III[...]. Panama w żadnym momencie nie dokonała cesji swej suwerenności na rzecz USA odnośnie do Strefy Kanału, a gdyby miała taki zamiar, wyraziłaby to w formie zasadniczej i nie w zdaniu warunkowym.“ Podobnie wypowiada się E. Benedetti (*Tres ensayos sobre el Canal de Panamá. Panamá 1965*, s. 29): „Ten porządek [traktatowy — J.I.] powinien być analizowany pod kątem wartości formalnej każdej z norm.“

stan prawny Strefy Kanału oraz sytuację prawnomiędzynarodową Kanału Panamskiego. W omawianym okresie Panama nie kwestionowała statusu prawnego Kanału, dotyczącego praw i obowiązków jego użytkowników oraz jego właściciela i administratora. Sporna była regulacja prawna Strefy. Dlatego ważna staje się odpowiedź na pytanie, czy z punktu widzenia prawa międzynarodowego możliwa była taka regulacja, w konsekwencji której nastąpiłoby oddzielenie suwerenności od prawa jej wykonywania. Nie chodzi tu wszak tylko o samo prawo umowne, ale także o ewentualne powszechne normy stanowione lub zwyczajowe, które by uniemożliwiały legalność takiej regulacji. Otóż należy na to pytanie odpowiedzieć pozytywnie. Ówczesnemu prawu międzynarodowemu znane były instytucje w daleko idącym stopniu ograniczające wykonywanie praw suwerennych przez państwo, aż do całkowitego jej wyłączenia. Chodzi tu o takie instytucje prawne, jak: zastaw, dzierżawa, powierzenie okupacji albo okupacji i administracji czy wreszcie dyskusyjna instytucja służebności międzynarodowej⁷⁸. Rozwiązania te przyjmowano na ogół w umowach zawieranych pod przymusem albo z wykorzystaniem sytuacji przymusowej, a także wówczas, gdy z różnych powodów w grę nie wchodziła aneksja. Umowy takie stanowiły zatem zakamuflowaną formę faktycznej aneksji, co jak najbardziej można odnieść do Strefy Kanału⁷⁹. Dlatego też teza amerykańska o *suwerenności tytularnej* Panamy nie była pozbawiona racji prawnych, co oczywiście nie osłabia przeciwnych jej racji politycznych, szczególnie w czasach współczesnych.

Znacznie jednak trudniejsze jest przyporządkowanie umowy Hay — Bunau-Varilla którejś ze wspomnianych instytucji prawnych. W nauce prawa międzynarodowego nie ma co do tego jednoznacznych ustaleń. W piśmiennictwie panamskim szczególnie ostro polemizowano z traktowaniem tej umowy jako umowy dzierżawnej, tym bardziej że taka koncepcja dominowała — za sprawą profesora Ch. G. Fenwicka (dyrektora departamentu prawa międzynarodowego Unii Panamerykańskiej) — w Stanach Zjednoczonych⁸⁰. W opinii wyrażonej przez Panamską Akademię Prawa Międzynarodowego stwierdzono, że umowa Hay — Bunau-Varilla jest z natury koncesją o służebności międzynarodowej, gdyż z preambuły układu wynika, że USA zgadzają się, by suwerenność nad całym terytorium — w tym i Strefy — pozostała przy

⁷⁸ Por. L. Ehrlich: *Prawo narodów*. Kraków 1947, s. 230, 469, 478—480; Z. Cybichowski: *System prawa międzynarodowego*. Warszawa 1923, s. 138. A. Klafkowski (*Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979) zauważa (s. 214), że służebność międzynarodowa nie musi prowadzić do naruszenia suwerenności.

⁷⁹ R. G. Cox wręcz nazywał Strefę Kanału amerykańską kolonią. (*Choises for Partnership or Bloodshed in Panamá*. In: *The Americas in a Changing World. A Report of the Commission on United States — Latin American Relations*. New York 1975, s. 142.

⁸⁰ J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 230—231.

Panamie⁸¹. Także i Międzyamerykański Komitet Prawny przyjął rezolucję (sierpień 1975), w której czytamy: „Natura prawna tego stosunku wynika z koncesji o służebności międzynarodowej, w której władza przyznającego przynależy Panamie, prawa zaś koncesjonariusza — Stanom Zjednoczonym.”⁸²

Wydaje się zasadne, iż układ z 1903 roku nie był umową dzierżawną. W piśmiennictwie panamskim podkreśla się, że umowa z 1903 roku nie zawierała słowa „dzierżawa“, użyto natomiast zwrotu „przynaje użytkowanie, zajmowanie (okupację) i władzę“, natomiast zakres tej władzy limitowały cele wybudowania, utrzymania, funkcjonowania, zabezpieczenia zdrowotnego (sanitarnego) i ochrony Kanału⁸³. Ponadto dzierżawa powinna być umową czasową⁸⁴, gdy tymczasem układ z 1903 roku został zawarty „na wieczność“. Trudno też zgodzić się z tym, że Strefa Kanału była posiadłością USA nabytą w drodze kupna⁸⁵.

Problem sprowadza się zatem do tego, jaką rolę przy dokonywaniu wykładni przypisze się postanowieniom art. II i III *Konwencji*. Duże znaczenie interpretacyjne — w moim przekonaniu — miał jednakże fakt zawarcia przez Panamę dwóch umów (1936 i 1955) modyfikujących *Konwencję* z 1903 roku, co oznaczało, iż w nie zmienionej części tej *Konwencji* Panama godziła się i potwierdzała prawa USA. Dlatego też rację ma — jak sądzę — L. Ehrlich, kiedy uznaje umowę Hay — Bunau-Varilla za formę powierzenia okupacji

⁸¹ Por. V. Sáenz: *Nuestras vías interoceánicas*. Mexico 1957, s. 140. W istocie w preambule znajdujemy następujący fragment: „[...] i pozostanie w sposób efektywny zachowana suwerenność Republiki Panamy nad tym terytorium.“

⁸² Cyt. za J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 232.

⁸³ Przykładowo: J. E. Illueca: *Urgencia de una política nacional...*, s. 116; E. Benedetti: *Tres ensayos...*, s. 29; O. Méndez P.: *Antología del Canal de Panamá 1914—1939*. Panamá [b. d. w.], s. 121—122.

⁸⁴ Por. A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe...*, s. 214; L. Ehrlich: *Prawo...*, s. 479. Podobnie — jak sądzę — traktują dzierżawę autorzy *Encyklopedii prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych* (Warszawa 1976) uznając, iż umowa Hay — Herrán (podpisana na sto lat) była dzierżawą, czego nie przypisują układowi Hay — Bunau-Varilla.

⁸⁵ Taki pogląd dominował też w USA. (Por. J. Materno V.: *Tratados...*, t. 2, s. 231). Tak też uznał Sąd Najwyższy USA w 1907 roku, ale już w 1930 roku zakwalifikował porty kanału jako zagraniczne, a w 1948 wyraził pogląd, że USA nie posiadają suwerenności w Strefie Kanału (W. LaFeber: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York 1978, s. 217). W polskiej nauce prawa międzynarodowego — która podejmowała ten problem rzadko i incydentalnie — również znajdujemy podobne oceny. Z. Cybichowski (*System prawa...*, s. 174) traktuje obszar kanałowy jako amerykańską enklawę na terytorium Panamy, a zatem uznaje ją za część terytorium USA. Zbieżny pogląd wypowiada C. Berezowski pisząc, że Strefa Kanału jest właściwie posiadłością Stanów Zjednoczonych (*Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*. Warszawa 1957, s. 115).

i administracji⁸⁶. Przemawia za tym zarówno słownictwo *Konwencji*, jak brak czasowego limitu jej obowiązywania, ale głównie fakt narzucenia takiej wykładni Panamie.

Uznanie układu z 1903 roku za powierzenie okupacji i administracji w niczym nie może — w świetle współczesnego prawa międzynarodowego — osłabiać racji politycznych Panamy. A wręcz przeciwnie — wzmacnia je, ponieważ postanowienia tego układu były rażąco niezgodne z aktualnymi zasadami powszechnymi wynikającymi zarówno z Karty ONZ, jak i Karty OPA, a w szczególności z równością państw, zwierzchnictwem terytorialnym i integralnością terytorialną. Choć prawu międzynarodowemu znane są instytucje ograniczenia suwerenności państwa⁸⁷, to jednakże w żadnym wypadku nie mogą one prowadzić do całkowitego wyłączenia praw suwerennych. Nie jest też możliwe domniemanie przy ograniczaniu wykonywania suwerenności⁸⁸. Na gruncie porządku prawnomiędzynarodowego wytworzonego po II wojnie światowej zaistniały zatem przesłanki domagania się wygaśnięcia układu Hay — Bunau-Varilla jako rażąco niezgodnego — w odniesieniu do statusu prawnego Strefy Kanału — z zasadami prawa międzynarodowego.

Panama w wojnach światowych. Zagadnienia obrony

Panama, dzięki wybudowaniu na jej terytorium kanału międzyoceanicznego, stała się krajem o dużym znaczeniu geostrategicznym (możliwości kontroli ważnych szlaków komunikacyjnych wykorzystywanych zarówno do celów handlowych, jak i militarnych), a w konsekwencji zawarcia układu z USA w 1903 roku — ważnym elementem w strategii militarnej Stanów Zjednoczonych: regionalnej i globalnej. Omawiany problem można sprowadzić do kilku pomniejszych zagadnień: współpracy polityczno-wojskowej Panamy ze Stanami Zjednoczonymi w sytuacji zaangażowania się USA w wojnach światowych; dążenia Stanów Zjednoczonych do lokalizowania swych baz wojskowych na całym terytorium Panamy (poza Strefą) w związku z ich polityką militarną wykraczającą poza potrzeby obrony Kanału; a także — choć w mniejszym stopniu, gdyż jest to już problem wyłącznie praw-

⁸⁶ L. Ehrlich: *Prawo...*, s. 480. Podobny chyba wniosek można wysnuć z uznania, iż Panamie przysługuje *suwerenność tytularna* — jak stwierdzają autorzy dwóch prac (R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1985, s. 244; R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*. Warszawa 1980, s. 250), którzy, co prawda, nie wypowiadają się co do charakteru umowy, ale unikają określania jej dzierzawą.

⁸⁷ Por. R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe...*, s. 203—206.

⁸⁸ W. Góralczyk: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979, s. 142.

nomiędzynarodowy — zagadnień obrony wiążących się z neutralizacją Kanału Panamskiego.

Udział Panamy w obydwu wojnach światowych wynikał bezpośrednio z zależności od Stanów Zjednoczonych. Nawet jeśli pominiemy wszystkie inne względy, to w pełni wystarczającą przesłanką determinującą politykę Panamy wobec tych konfliktów światowych (a także potencjalnie innych, w których zaangażowane były Stany Zjednoczone) była kontrola Kanału Panamskiego przez USA. Zakładając bowiem hipotetyczną sytuację, w której Panama znalazłaby się w sojuszu wojskowym skierowanym przeciwko USA, to tym samym musiałaby wystąpić przeciwko części własnego terytorium, co już czyniło go niemożliwym. W rezultacie zależności, u podstaw których był Kanał Panamski, Panama pozostawała zdeterminowana również wobec konfliktów zbrojnych. Tak też było zarówno w I, jak w II wojnie światowej z tym, że w zasadzie jej udział polegał na biernym podporządkowywaniu się inicjatywom Waszyngtonu⁸⁹.

Już przed wybuchem I wojny światowej siły amerykańskie uzyskały zgodę władz panamskich (1912) na przeprowadzenie badań terenowych pod kątem ich przydatności obronnej w miejscach dogodnych do dokonania inwazji sił wrogich⁹⁰. Kanał Panamski na mocy art. III układu Hay — Pauncefote oraz art. XVIII układu Hay — Bunau-Varilla był kanałem zneutralizowanym, także na czas wojny. Dodatkowa regulacja prawnomiędzynarodowa — z tego punktu widzenia — byłaby więc zbędna. Pozostawał jednak problem praktyczny, polegający na tym, iż jakiegokolwiek działania zbrojne na terytorium Panamy — poza obszarem Kanału — ze względu na niewielką powierzchnię kraju (77 tys. km²) — byłyby równoznaczne z zagrożeniem bezpieczeństwa Kanału. Stany Zjednoczone, nie zainteresowane bezpośrednim udziałem w wojnie⁹¹, a tym samym utrzymaniem się jako państwo neutralne wobec konfliktu światowego, z tego właśnie powodu — jak należy mniemać — dążyły do rozszerzenia strefy neutralnej na całe terytorium Panamy. Z inicjatywy Departamentu Stanu 10 października 1914 roku sekretarz stanu Robert Lansing i minister pełnomocny Panamy Eusebio Morales podpisali protokół o utrzymaniu statusu państw neutralnych, uznając w nim, iż zakazy aktów wrogich i ograniczenia dla okrętów wojennych stron wojujących, jakie obowiązują na wodach Kanału, będą dotyczyły także wód terytorialnych

⁸⁹ Choć w literaturze panamskiej problem ten oceniany jest różnorodnie. Przykładowo, O. Méndez P. (*Antología del Canal...*, s. 124) pisze, iż przystąpienie Panamy do wojny w 1917 roku było aktem całkowicie dowolnym i spontanicznym i nie wynikało z jakichkolwiek zobowiązań. Natomiast E. Castillero P. (*Política exterior...*, s. 41) zauważa, iż jedynym konfliktem zbrojnym, w którym Panama uczestniczyła dobrowolnie, była wojna z Kostaryką w 1921 roku.

⁹⁰ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 187.

⁹¹ Por. L. Pastusiak: *Pół wieku...*, s. 77—78.

Panamy⁹². Protokół ten nie był jednak równoznaczny z ogłoszeniem neutralności Panamy. Stwierdzono jedynie, że rządy będą mogły dokonać takiej proklamacji. Panama natomiast formalnie nie proklamowała neutralności. Nie należy sądzić jednak, że nie była nią zainteresowana. Wydaje się, że nie dostrzegano takiej potrzeby.

Wkrótce po podpisaniu protokołu prezydent Wilson wydał 13 listopada akt proklamacji dotyczący neutralności Strefy Kanału Panamskiego. Terytorialnie akt ten dotyczył — poza Strefą — także miast Panama i Colón wraz z przyległymi doń zatokami, a także przestrzeni powietrznej nad tym obszarem⁹³. Proklamowanie neutralności w takim brzmieniu wynikało, w moim przekonaniu, z kilku powodów. Ani w art. III umowy Hay — Pauncfote, ani w art. XVIII umowy Hay — Bunau-Varilla nie wspomina się o strefie przyległej Kanałowi, choć art. III stanowi o zastosowaniu reguł — poza Kanałem — także do wód w promieniu 3 mil u każdego ujścia Kanału, jak również do budynków, warsztatów i innych urządzeń potrzebnych do wybudowania, utrzymania i funkcjonowania Kanału (pkt V i VI). Logiczne jest, że stosowanie reguł neutralizacji winno mieć również zastosowanie do przyległego Kanałowi pasa ziemi, jako będącego w fizycznej bliskości Kanału i pozostającego z nim w funkcjonalnym związku, co jednak z postanowień artykułów wprost nie wynikało. Była to więc proklamacja nie neutralności Kanału Panamskiego — jako zbędna, chyba że zastrzono by reżim neutralności — ale Strefy Kanału. Dyskusyjny może być ten fragment proklamacji, który dotyczył miast Panamy i Colón wraz z przyległymi zatokami, choć uzasadniało go prawo USA do gwarantowania niepodległości Panamy. Interesujące jest także, że prezydent, proklamując neutralność Strefy, powołał się na prawa USA do wykonywania nad nią praw suwerennych. Sądzę, że chciano w ten sposób zadeklarować, iż ewentualny atak na Strefę będzie równoznaczny z atakiem na terytorium USA i w ten sposób zastrzyć ewentualną sankcję.

Po zawiadomieniu rządu panamskiego przez Departament Stanu o możliwości przystąpienia USA do wojny podjęto pewne kroki pozwalające pozostać w sojuszu. W lutym 1917 roku Zgromadzenie Narodowe przyjęło rezolucję, w której ogłoszono, iż Panama nie może pozostać obojętna wobec jakiegokolwiek konfliktu międzynarodowego, w którym biorą udział Stany Zjednoczone. Wkrótce potem powołano niewielkie siły zbrojne i wzmocniono policję⁹⁴. Po wypowiedzeniu wojny Niemcom przez USA prezydent R. M. Valdés wystosował zapewnienie do Wilsona o pełnej solidarności Panamy i gotowości przyłączenia się do wojny. Zamknięto misję diploma-

⁹² *Memoria de Relaciones Exteriores...*, 1914, s. 985.

⁹³ N. J. Padelford: *The Panama Canal in Peace and War*. New York 1942, s. 126; R. J. Alfaro, H. Arias [i in.]: *Los canales...*, s. 80; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 188.

⁹⁴ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 188, 190.

tyczną Niemiec oraz internowano obywateli niemieckich i przekazano ich władzom Strefy. Formalnie jednak wojny nie wypowiedziano. Dopiero 20 listopada tego roku Zgromadzenie Narodowe uchwaliło, że Panama pozostaje w stanie wojny z Niemcami od 7 kwietnia. Natomiast 12 grudnia wypowiedziano wojnę Austro-Węgrom⁹⁵. Udział w wojnie mógł mieć jedynie charakter symboliczny, tym niemniej zaakcentowanie opóźnienia nie było przypadkowe. Trafnie zauważa William McCain:

Bez żadnej wątpliwości wojna światowa zjednoczyła Panamę ze Stanami Zjednoczonymi bardziej ściśle, ale w żadnym wypadku nie zniosła niezgody, jaka istniała między dwoma rządami.⁹⁶

Polityka „stosunków dobrosąsiedzkich“ z Ameryką Łacińską prezydenta F. D. Roosevelta przyniosła bez wątpienia — w szczególności w basenie Morza Karaibskiego — pozytywne rezultaty. Rezygnacja z otwartej interwencji w sprawy wielu państw latynoamerykańskich — w tym oczywiście i Panamy — sprzyjała inicjowanej przez Stany Zjednoczone polityce solidarnościowej zachodniej półkuli zarówno wobec potencjalnego konfliktu zbrojnego w Europie, jak i zwiększających się wpływów organizacji faszystowskich w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej. Polityka ta nie polegała jedynie na przedsięwzięciach dyplomatycznych i powstrzymywaniu się od interwencji, ale także na włączeniu do instrumentów polityki regionalnej USA — po raz pierwszy w historii stosunków międzyamerykańskich — rządowego oddziaływania propagandowo-kulturalnego. Stany Zjednoczone zawarły (1936) z 21 republikami amerykańskimi umowę o rozwoju stosunków kulturalnych. Utworzony — w ramach Departamentu Stanu — Wydział Stosunków Kulturalnych rozwinął działalność w zakresie wymiany osobowej, pomocy dla szkół i bibliotek amerykańskich za granicą, kolportażu filmów i wydawnictw książkowych, a Międzydepartamentalny Komitet Współpracy z Republikami Amerykańskimi zajął się pomocą techniczną w zakresie rolnictwa, służby zdrowia, polityki zatrudnienia, administracji publicznej i komunikacji. Nieco później (1940) Urząd Koordynatora Spraw Amerykańskich zainicjował propagandę rządową (radio, film, prasa) ukierunkowaną na Amerykę Łacińską⁹⁷. Choć zakres tych działań był niewspółmiernie skromniejszy od podejmowanych w latach następnych, szczególnie od lat sześćdziesiątych, to zasługują one na uwagę jako przykład poszukiwania nowych instrumentów w polityce regionalnej USA.

⁹⁵ N. Garay: *Panamá y las guerras de los Estados Unidos*. Panamá 1976, s. 27, 34, 47, 82.

⁹⁶ W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 188.

⁹⁷ Por. Ph. Coombs: *The Fourth Dimension of Foreign Policy*. New York 1964, s. 25–27.

Pierwszym ważnym krokiem w polityce solidarnościowej było zwołanie z inicjatywy prezydenta F. D. Roosevelta konferencji międzyamerykańskiej w Buenos Aires; poświęconej utrzymaniu pokoju na zachodniej półkuli (grudzień 1936). Wybór Argentyny jako miejsca konferencji nie był przypadkowy⁹⁸. W jej rezultacie przyjęto deklarację zasad solidarności międzyamerykańskiej oraz protokół o nieinterwencji. Powtórzono już wcześniej przyjętą zasadę nieinterwencji (pozostałe zasady to nieuznawanie wyników podbojów, pokojowe regulowanie sporów, niemożność ściągania długów przy pomocy siły). Najważniejszym jednak osiągnięciem było przyjęcie wzajemnego zobowiązania o organizowaniu spotkań konsultacyjnych na szczeblu ministrów spraw zagranicznych — z inicjatywy jakiegokolwiek państwa amerykańskiego — w przypadku zagrożenia integralności terytorialnej któregoś z państw amerykańskich⁹⁹.

Przypadająca na 1938 rok kolejna, VIII Konferencja Państw Amerykańskich (Lima) była okazją do proklamowania — pośrednio — stanowiska wobec zbliżającej się wojny w Europie. W deklaracji z Limy sformułowano osiem zasad międzyamerykańskich, które — choć dotyczyły zachodniej półkuli — to były wyrazem dezaprobaty tego, co zaczynało w coraz wyraźniejszy sposób zagrażać Europie, ale i wyrazem woli, iż państwa amerykańskie nie dopuszczą do podobnych rozwiązań w Ameryce. Pośród ośmiu zasad najważniejsze były pierwsze cztery: nieinterwencja, rozwiązywanie sporów na drodze pokojowej, zakaz użycia siły jako środka polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz oparcie stosunków międzypaństwowych na prawie międzynarodowym¹⁰⁰. Potwierdzały one zarazem i rozwijały deklarację z Buenos Aires, w tym także w odniesieniu do konsultacji jako stałej formy współpracy.

Deklaracje solidarnościowe, a przede wszystkim przyjęcie zobowiązania o natychmiastowej konsultacji na wypadek zagrożenia integralności

⁹⁸ Argentyna należała do krajów w najmniejszym stopniu podatnych polityce przywództwa USA w Ameryce, a także tych, w których polityka faszystowskich Włoch i Niemiec spotkała się z największą aprobatą. Trafnie konkluduje R. Stemplowski (*Zależność i wyzwanie*. Warszawa 1975, s. 178): „Aby choć w części pozyskać sobie Argentyńczyków, Roosevelt, zaproponował, żeby projektowana konferencja odbyła się w Buenos Aires.”

⁹⁹ Por. Art. II *Convention for Maintenance, Preservation and Reestablishment of Peace* oraz *Declaration of Principles of Inter-American Solidarity and Cooperation*. In: *Inter-American Conference for the Maintenance of Peace*. Buenos Aires, Dec. 1—23, 1936. Washington, February 1937, s. 33, 60—61.

¹⁰⁰ S. Flagg B.: *La diplomacia...*, s. 364; *History of the Americas...*, 497. Dla samej konsultacji ważne było przyjęcie procedury jej przeprowadzania (deklaracja CVII) oraz poszerzenie jej przedmiotu (utrzymanie pokoju, bezpieczeństwa lub integralności jakiegokolwiek państwa amerykańskiego). *The Meeting of Consultation. Their Origin. Significance and Role in Inter-American Relations*. Washington 1962, s. 5. Także na ten temat J. L. Mechem: *The United States and Inter-American Security 1889—1960*. Austin 1961, s. 124—143.

jakiegokolwiek państwa amerykańskiego, były bez wątpienia pozytywne w tym sensie, że kładły podwaliny pod przyszłą współpracę i sojusz zachodniej półkuli na wypadek wybuchu wojny światowej. W żaden jednak sposób nie zapobiegały — ani nie miały takiego celu — wojnie. Solidarność Ameryk szła bowiem w parze z prowadzoną w tym czasie polityką USA opartą ponownie na izolacjonizmie (amerykański neutralizm lat trzydziestych). W Stanach Zjednoczonych, poczynając od 1935 roku aż do zaangażowania się w wojnie, wydano pięć ustaw o neutralności¹⁰¹, z których szczególnie pierwsze trzy, z lat 1935–1937, były faktycznie korzystne do rozwijania polityki agresji państw faszystowskich (agresja Włoch na Abisynię, wojna domowa w Hiszpanii). Dwie pierwsze ustawy o neutralności zakazywały sprzedaży broni i innych materiałów wojennych dla stron walczących. W ten sposób zrównano pozycję agresora z ofiarą napaści. Trzecia ustawa (1937) upoważniała prezydenta do objęcia embargiem również innych materiałów mogących służyć wojnie (stal, materiały pędne), a także miała zastosowanie do stron biorących udział w wojnie domowej. Wprowadzono też tzw. klauzulę *cash and carry*, która umożliwiała stronom wojującym nabycie w USA za gotówkę i przewóz własnymi statkami towarów objętych embargiem (wyłączenie to nie mogło dotyczyć broni). Dopiero w 1939 roku umożliwiono, na zasadzie *cash and carry*, nabywanie również broni i innych materiałów wojennych¹⁰². Administracja F. D. Roosevelta, która początkowo błędnie oceniała faktyczne zamiary Włoch i Niemiec, była skłonna później sprzyjać ofiarom agresji (wyłączenie ich z zakazu nabywania uzbrojenia). Przeważało tu jednak stanowisko Kongresu, który w obawie przed powtórzeniem się sytuacji z czasów I wojny światowej był zwolennikiem izolacjonizmu. Znalezione rozwiązanie połowiczne: wprowadzenie — w interesie przemysłu amerykańskiego — zasady *cash and carry*¹⁰³.

Bezpośrednio po wybuchu II wojny światowej prezydent proklamował (5 września) ogólną deklarację neutralności, która dotyczyła wszystkich stron walczących, a także proklamację o zachowaniu neutralności Strefy Kanału (*Proclamation Prescribing Regulations Concerning Neutrality in the Canal Zone*). Podobnie jak w czasie I wojny światowej, Kanał nie został zablokowany dla okrętów i statków stron wojujących. W proklamacji nie zdefiniowano pojęcia „okręt strony wojującej“, co oznaczało, iż traktowano jednakowo okręty potencjalnych, a później rzeczywistych sojuszników i okręty nieprzyjacielskie. W odniesieniu do okrętów wojennych wprowadzono jedynie

¹⁰¹ First Neutrality Act of 1935, Second Neutrality Act of 1936, Third Neutrality Act of 1937, Fourth Neutrality Act of 1939 oraz *Land-Lease Act-the Neutrality Act of 1941*.

¹⁰² Por. *Basic Documents of International Relations*. Ed. F. H. Hartman. New York—Toronto—London 1951, s. 133–134; L. Pastusiak: *Pół wieku...*, s. 246–250.

¹⁰³ Szerzej na ten temat P. Grudziński: *Przyszłość Europy w koncepcjach Franklina D. Roosevelta (1933–1945)*. Wrocław 1980, s. 50–76; A. Mania: *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933–1941*. Warszawa 1987, s. 146–159.

wymóg złożenia przez dowódcę pisemnego zobowiązania o przestrzeganiu regulaminu tranzytu. Reguła ta nie miała zastosowania do statków handlowych, statków zaopatrzenia i pomocniczych floty wojennej. W sumie jeszcze w 1939 roku przepłynęło przez Kanał 261 statków japońskich i 361 niemieckich¹⁰⁴.

Nieco wcześniej (25 sierpnia) ambasador W. Dawson poinformował ministra spraw zagranicznych Panamy N. Garaya, iż podpisany 10 października 1914 roku protokół (Lansing — Morales) o utrzymaniu statusu państw neutralnych w opinii rządu amerykańskiego pozostaje w mocy¹⁰⁵. Minister Garay zgodził się z takim stanowiskiem, ale Panama po proklamowaniu ogólnej neutralności przez USA nie uczyniła podobnego kroku. Najprawdopodobniej powodem tego mógł być bliski termin pierwszej konferencji konsultacyjnej ministrów spraw zagranicznych, zwołanej w Panamie 23 września.

Konferencja panamska (23 września — 3 października) była inauguracją nowej formy współpracy państw amerykańskich, inspirowanej przez Stany Zjednoczone. W dokumencie końcowym ogłoszono ustanowienie tzw. strefy ochronnej Ameryk na wodach przyległych do kontynentu, które powinny być wolne od aktów wrogich ze strony wojujących państw nieamerykańskich. Potwierdzono także swoją neutralność wobec wojny, z tym że zobowiązano się nie dopuścić do ewentualnego zaangażowania obywateli państw amerykańskich na rzecz stron wojujących (dotyczyło to praktycznie organizacji faszystowskich¹⁰⁶).

Znaczenie tej konferencji należy jednak oceniać przez pryzmat dokonania kolejnego kroku w kierunku osiągnięcia jedności państw amerykańskich i podjęcia w przyszłości wspólnych działań. Proklamowanie strefy ochronnej nie miało żadnego praktycznego znaczenia, wszak państwa te nie posiadały dostatecznych środków, by wyegzekwować poszanowanie dla tej decyzji. Ważniejsze było przyjęcie zobowiązań wobec siebie samych, a w szczególności utożsamianie bezpieczeństwa każdego z państw z bezpieczeństwem pozostałych. Bardzo wyraźnie wyrażono to w dokumentach końcowych drugiej konferencji konsultacyjnej (Hawana 1940), a przede wszystkim w rezolucji XV. Czytamy tam między innymi:

¹⁰⁴ N. J. Padelford: *The Panama Canal...*, s. 158—160; B. Blanco: *El Canal de Panamá: su operación y defensa durante la segunda guerra mundial*. En: *Una explosión en América: el Canal de Panamá*. Red. E. Jaramillo. Mexico 1976, s. 142; J. Symonides: *Neutralizacja Kanału Panamskiego*. Toruń 1972, s. 18.

¹⁰⁵ Dawson do Garay z 25 sierpnia 1939. *Foreign Relations...*, 1939, vol. 5, s. 748.

¹⁰⁶ Por. S. Flagg B.: *La diplomacia...*, s. 369, 371.

Każdy zamach państwa nieamerykańskiego przeciwko integralności lub nienaruszalności terytorium, przeciwko suwerenności lub niepodległości politycznej państwa amerykańskiego będzie poczytany za akt agresji przeciwko wszystkim państwom kontynentu.¹⁰⁷

To zobowiązanie — choć nie prawnomiędzynarodowe — było etapem pośrednim pomiędzy wspólną neutralnością państw kontynentu a wspólnym ich przystąpieniem do wojny, tym bardziej że nie wszystkie państwa kontynentu biernie akceptowały udział w sojuszu pod przywództwem USA ani też nie uważały za realne zaatakowanie kontynentu przez państwa Osi. (Argentyna przystąpiła do wojny dopiero w marcu 1945 roku).

Japoński atak na Pearl Harbour z grudnia 1941 i przystąpienie USA do wojny spowodowały natychmiastową reakcję Panamy. Już 8 grudnia wypowiedziała wojnę Japonii, a w kilka dni później — Niemcom i Włochom¹⁰⁸. Były to jednak wyłącznie akty polityczne — solidarności z USA. Nie miała bowiem Panama możliwości uczestniczenia w bezpośrednim wysiłku zbrojnym. Jedyne co uczyniono, to — za sprawą pułkownika José Remona (późniejszego prezydenta) — zwiększono siły policji¹⁰⁹. Sytuacja była niemal identyczna jak w czasie I wojny światowej: Panama, choć była stroną wojującą, nie brała udziału w działaniach wojennych.

Nie do tego jednak miała sprowadzać się rola Panamy jako sojusznika Stanów Zjednoczonych w wojnie światowej. Choć nie należy nie doceniać deklaracji Panamy o wypowiedzeniu wojny, to trzeba zaznaczyć, że była ona możliwa po obaleniu w drodze zamachu stanu (9 października 1941) prezydenta Arnulfo Ariasa Madrid, polityka wywodzącego się z Acción Comunal, znanego ze swych sympatii dla faszystowskich Włoch i Niemiec¹¹⁰. Arias, obejmując po wygranych wyborach 1 października 1940 roku urząd prezydenta, przystąpił do przeprowadzania zmian w systemie politycznym. Zawiesił konstytucję z 1904 roku i doprowadził do uchwalenia nowej (1941), która umacniała urząd prezydenta. Wprowadzono doń także elementy rasistowskie oraz zmieniono brzmienie znanego art. 3 (ograniczenie jurysdykcji Panamy), w taki sposób, iż uznano jedynie te ograniczenia, które wynikały tylko z układów już zawartych¹¹¹. Przede wszystkim jednak Arias nie zgadzał się na lokalizację na całym terytorium kraju (poza Strefą) amerykańskich baz

¹⁰⁷ *Reunión de Consulta de Ministros celebrada en la Habana, 1940*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1940, vol. 1, acta final, s. 17.

¹⁰⁸ B. Blanco: *El Canal de Panamá...*, s. 146.

¹⁰⁹ R. Pereira: *Panamá...*, s. 13—14.

¹¹⁰ B. Blanco: *El Canal de Panamá...*, s. 141.

¹¹¹ Por. J. Fábrega P.: *Ensayos sobre historia constitucional panameña*. Panamá 1965, s. 21—28. W pierwotnym projekcie nowej konstytucji w ogóle nie było wzmianki o uznawaniu przez Panamę ograniczeń jurysdykcyjnych. Uwzględniono to dopiero po interwencji ambasadora Dawsona. Por. Welles do Dawson z 15 listopada 1940. *Foreign Relations...*, 1940, s. 1092.

wojskowych, o co Departament Stanu zabiegał już od 11 października 1940 roku. To najprawdopodobniej przesądziło o krótkiej prezydenturze Ariasa. Kiedy Panama przystępowała do wojny z państwami Osi, u władzy był już proamerykański rząd R. A. de la Guardia. W tym miejscu dotykamy jednak drugiego problemu, a mianowicie dążenia Stanów Zjednoczonych do korzystania — niezależnie od praw przyznanych im w Strefie Kanału — z terytorium Panamy w celu instalowania baz wojskowych, które miały spełniać inne funkcje niż obrona Kanału.

Jak już zaznaczałem, na mocy art. II *Konwencji* z 1903 roku Stany Zjednoczone uzyskały prawo zajmowania dodatkowych — poza Strefą — obszarów, o ile uznały, że są potrzebne do wybudowania, utrzymywania, funkcjonowania, zabezpieczenia sanitarnego i ochrony Kanału. Wielokrotnie też z tego prawa korzystały, ograniczając się jedynie do notyfikowania władzom Panamy faktu zajęcia. Część z tych obszarów została przejęta dla celów wojskowych, a później, kiedy Departament Wojny nie zgłaszał konkretnych propozycji, postanowienia tego artykułu były niezwykle dogodne na przyszłość. W czasie negocjacji w latach dwudziestych nad układem Alfaro — Morales — Kellog Panama dążyła do definitywnego określenia ziem potrzebnych Stanom Zjednoczonym. Zdawano sobie sprawę, iż zasadniczym powodem, dla którego Stany Zjednoczone są zainteresowane utrzymaniem w niezmienionej postaci art. II, była ewentualna możliwość budowy dalszych instalacji militarnych poza Strefą Kanału. Wychodząc temu naprzeciw, Alfaro już w 1921 roku proponował, by w nowym układzie znalazły się postanowienia o ułatwieniach militarnych dla USA¹¹². Propozycja Alfaro polegała na tym, iż Stany Zjednoczone będą mogły określić, jakie tereny poza Strefą są im potrzebne do celów militarnych — na co Panama w nowym układzie wyrazi zgodę — jednakże pod warunkiem, iż w przyszłości nie będą mogły dowolnie zajmować dalszych. Stany Zjednoczone nie były skłonne zgodzić się z takim wnioskiem¹¹³, a rokowania sprowadzono — w części postulowanej przez Panamę — wyłącznie do zagadnień ekonomicznych. W zamian za pewne przywileje ekonomiczne Panamy, w podpisanym 28 lipca 1926 roku układzie znalazł się niezwykle kontrowersyjny art. XI. Kontrowersyjny, gdyż, jak już nadmieniałem, umożliwiał Panamie udział w obronie Kanału („Republika Panamy zgadza się współpracować ze Stanami Zjednoczonymi w celu ochrony i obrony Kanału Panamskiego wszelkimi możliwymi środkami“), a zatem uznawał prawo do obrony Kanału, co nie było pozbawione racji wobec panamskiej wykładni umowy z 1903 roku o przysługującej jej części

¹¹² *The Panamanian Secretary of Government and Justice on Special Mission (Alfaro) to the Secretary of State, 2 IV 1921. Foreign Relations...*, 1922, vol. 2, s. 752.

¹¹³ Przeważało tu stanowisko Departamentu Wojny, który nie potrafił określić, jakie tereny będą potrzebne na cele obrony. Por. R. J. Alfaro: *Historia documentada...*, s. 72.

praw suwerennych nad Strefą. Z drugiej jednak strony, nakładał na Panamę obowiązek udostępnienia na czas wojny — albo zagrożenia nią — w której USA byłyby stroną wojującą, wszelkich środków łączności, statków powietrznych, lotnisk i ośrodków nawigacji. Natomiast w czasie pokoju Stany Zjednoczone miały uzyskać prawo swobodnego przemieszczania swoich wojsk w celach ćwiczebnych i innych¹¹⁴.

Obawy, jakie stwarzał ten artykuł, były dwojakiego rodzaju. Rząd panamski nie był skłonny do powoływania armii — jako ewentualnej konsekwencji tego zobowiązania. Dlatego też jeszcze w czasie rokowań — na etapie uzgodnień rozumienia podstawowych terminów układu — Alfaro zgłosił zastrzeżenie, iż art. XI nie może oznaczać ustanowienia służby wojskowej dla obrony Kanału, z czym zgadzał się Departament Stanu¹¹⁵. Zasadniczy jednak sprzeciw, jaki wywołał art. XI w społeczeństwie — co było następnie jedną z przyczyn odrzucenia umowy przez Zgromadzenie Narodowe — polegał na zarzutach, iż Panama zawarła z USA sojusz wojskowy, stała się państwem wasalnym oraz naruszała przez to obowiązki członka Ligi Narodów¹¹⁶. W istocie jednak przepis ten potwierdzał rzeczywistą zależność, w jakiej pozostawała Panama na mocy układu z 1903 roku. Bez własnych sił zbrojnych nie miała nawet potencjalnych możliwości obrony swego terytorium, a ewentualny atak ze strony jakiegoś mocarstwa mógł mieć na celu przede wszystkim zniszczenie Kanału — tym bardziej, że nie był on zdemilitaryzowany. Zagrożenie dla Kanału mogło wynikać głównie z zaangażowania się USA w konflikty zbrojne, dlatego też bez zmiany istoty zależności wynikającej z układu Hay — Bunau-Varilla przeciwstawianie się efektywnej obronie Kanału mogło być pozbawione racji. Wniosek ten jest zasadny, jednak pod warunkiem, że instalacje wojskowe miałyby służyć jedynie obronie Kanału, a także, iż udałoby się doprowadzić przynajmniej do nadmienianej modyfikacji art. II *Konwencji* z 1903 roku. Inaczej mówiąc, jeśli udałoby się ograniczyć polityczne prawa USA jedynie do Strefy — i bez możliwości zasadniczej zmiany statusu Strefy — to postanowienia art. XI miałyby rację bytu. Okoliczności takie nie zachodziły, a zatem decyzję Zgromadzenia Narodowego należy uznać za zasadną, tym bardziej że w latach trzydziestych zaistniały nowe możliwości dla stosunków panamsko-amerykańskich.

Problem ten musiano także podjąć w czasie kolejnych rokowań. Jak oświadczył prezydent Harmondio Arias w Zgromadzeniu Narodowym 1 września 1934 roku (później powtórzył to Alfaro w memorandum skierowanym do Departamentu Stanu), jednym z celów nowego układu było uzyskanie

¹¹⁴ *Treaty between Republic of Panama and the United States, signed at Washington, July 28, 1926*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 422—423.

¹¹⁵ *Foreign Relations...*, 1926, vol. 2, s. 831.

¹¹⁶ Por. F. Velarde: *Análisis de nuevo tratado*. Panamá 1927, s. 35—36; E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 274; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 234—235.

potwierdzenia, że budowa Kanału została zakończona oraz że Panama wypełniła swoje zobowiązania terytorialne, a zatem podobnie jak poprzednio dążono do zawężenia art. II *Konwencji*¹¹⁷. Był to jeden z trudniejszych punktów rozmów. Stany Zjednoczone początkowo nie wyrażały zgody na taką zmianę. Prezydent Arias zagroził jednak, że jeśli Panama nie uzyska satysfakcjonujących ją rozwiązań, nowy traktat nie zostanie w ogóle podpisany¹¹⁸. Kategoryczność żądań Panamy w tej materii była dla Departamentu Stanu oczywista, dlatego też usiłowano osiągnąć uprawnienia dla celów wojskowych poprzez włączenie nowych postanowień. Jeszcze w październiku 1934 roku — jak pisze członek panamskiej misji negocjacyjnej Narciso Garay — zaproponowano, by prawa, jakie posiadały USA z mocy art. XXIII *Konwencji* z 1903 roku (użycie sił zbrojnych i budowa fortyfikacji dla obrony Kanału), miały zastosowanie na całym terytorium Panamy. Projekt ten jednak odrzucono¹¹⁹.

Ostatecznie w podpisanym *Traktacie ogólnym o przyjaźni i współpracy* (2 marca 1936) Stany Zjednoczone zgodziły się zmodyfikować art. II *Konwencji* z 1903 roku, który już w nowym brzmieniu nie zezwalał im na dowolne zajmowanie dodatkowych obszarów, a także złagodzić brzmienie art. X o wspólnej obronie Kanału. Był on jednak dość ogólny, gdyż nie wyszczególniono żadnych konkretnych obowiązków Panamy, które miałyby ona podjąć w celu zapewnienia bezpieczeństwa Kanału. Stanowił:

W przypadku międzynarodowej pożogi wojennej lub zaistnienia jakiegokolwiek zagrożenia agresją, gdy groziło to bezpieczeństwu Republiki Panamy lub neutralności i bezpieczeństwu Kanału Panamskiego, obydwa rządy [...] podejmą środki prewencji i obrony, które uznają za potrzebne dla ochrony swoich wspólnych interesów.

Ponadto, gdyby jeden z rządów zamierzał podjąć środki mogące naruszać terytorium będące pod jurysdykcją drugiego, to „stanie się to przedmiotem konsultacji między dwoma rządami”¹²⁰.

Nie można zarzucić, że były to postanowienia nierównoprawne. Istniał także duży margines swobody zarówno co do potrzeby podjęcia środków obronnych (lub innych), jak też określenia ich rodzaju. Wynikało z tego, że zastosowanie wspólnych środków prewencyjnych lub obronnych powinno być warunkowane uzgodnieniem, że:

— zaistniał stan zagrożenia;

¹¹⁷ *Foreign Relations...*, 1934, vol. 5, s. 596 i nast.

¹¹⁸ Chargé (Burdett) do sekretarza stanu z 23 stycznia 1935 oraz minister Summerlin do Secretary of State z 11 maja 1935. *Foreign Relations...*, 1935, vol. 4, s. 890, 900.

¹¹⁹ N. Garay: *¿ Es el nuevo tratado...*, s. 15–16.

¹²⁰ *General Treaty of Friendship and Cooperation between Panama and the United States, signed at Washington, March 2, 1936*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 447–448.

- konflikt międzynarodowy lub stan zagrożenia stają się niebezpieczne dla Panamy lub Kanału;
- ustalone środki będą uwzględniały także wspólny interes dwóch państw.

Art. X był zatem tylko wstępnym zobowiązaniem do podjęcia konkretnych już decyzji, nie pozostawiał też żadnej ze stron wyłączności w procesie decyzyjnym. Dlatego nie można zgodzić się z twierdzeniem, że był to rodzaj wspólnej obrony Kanału czy sojuszu wojskowego¹²¹. W Stanach Zjednoczonych długo zastanawiano się, czy nowy układ w dostatecznym stopniu zabezpiecza interesy militarne i z tego głównie powodu Senat wyraził zgodę na jego ratyfikację dopiero w 1939 roku¹²².

Postanowienia art. X były zatem jedyną podstawą prawną wszczęcia rokowań w sprawie lokalizacji amerykańskich baz wojskowych poza Strefą Kanału. Początkowe propozycje USA zmierzały w istocie do przywrócenia utraconych układem z 1936 roku praw. Wkrótce po objęciu urzędu prezydenta przez A. Ariasa ambasador W. Dawson oficjalnie zwrócił się do ministra spraw zagranicznych R. de Roux z propozycją wszczęcia negocjacji o przekazaniu na 999 lat (!) terenów na cele wojskowe (bazy powietrzne, obrona przeciwlotnicza, obrona wybrzeża i inne) oraz o umożliwieniu siłom amerykańskim swobody poruszania się po całym terytorium Panamy. W pierwotnej propozycji stwierdzano też, iż Panama zachowa jurysdykcję nad tymi terenami jedynie wobec własnych obywateli. A. Arias zdecydowanie odrzucił możliwość udostępnienia terenów pod bazy na taki okres. Dalszy postęp w rokowaniach warunkował zachowaniem całkowitej jurysdykcji Panamy nad bazami oraz wyrażał jedynie zgodę na dzierżawę od czterech do sześciu lat. W rezultacie kolejnej wymiany not każda ze stron poczyniła ustępstwa: USA zredukowały żądanie okresu dzierżawy do 99 lat, a Panama zgodziła się wyłączyć spod swojej jurysdykcji obywateli USA, tym niemniej były one nieznaczne i nic nie wskazywało na szybkie podpisanie porozumienia¹²³. Ponadto na początku 1941 roku sytuacja uległa jeszcze zaostrzeniu. 7 stycznia rząd panamski wystosował *aide memoire*, w którym czytamy:

Plan obrony Kanału, przygotowany przez Departamenty Wojny i Marynarki, praktycznie jest wojskową okupacją Przesmyku przez siły zbrojne Stanów Zjednoczonych i ten fakt nie może być uwzględniony i wzięty pod uwagę przez Republikę Panamy jako wynikający z obowiązku, który ponosi ona w obronie półkuli.¹²⁴

¹²¹ Jak przykładowo uważają D. de la Rosa, H. Ricord [i in.]: *El Canal...*, s. 19; P. D. Butcher: *Estudio de varios instrumentos contractuales entre la República de Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1959, s. 3.

¹²² Por. S. Flagg B.: *La diplomacia...*, s. 298.

¹²³ *Foreign Relations...*, 1940, s. 1072, 1074–1077, 1082; *Nota del Secretario de Relaciones Exteriores de Panamá, Raul de Roux, al Embajador de los Estados Unidos, Mr. William Dawson, 3 de diciembre de 1940. Memoria de Relaciones Exteriores...*, 1943, s. 162–165.

¹²⁴ *Aide memoire* z 7 stycznia 1941. *Foreign Relations...*, 1941, vol. 7, s. 416; w tym samym dniu ambasador Dawson donosił, że stanowisko Panamy znacznie odbiega od propozycji Departamentu Stanu. *Dawson to Secretary of State* z 7 I 1941. Tamże, s. 414.

Wkrótce potem A. Arias zażądał, by Stany Zjednoczone proklamowały, że zaistniał stan zagrożenia agresją — co uczyniono 18 lutego — oraz aby spełniły tzw. 12 punktów; między innymi chodziło o uiszczenie wielomilionowych opłat za dzierżawę, przekazanie Panamie akweduktów w miastach Panama i Colón, zbudowanie mostu lub tunelu przez Kanał, zwrócenie części ziem będących w posiadaniu Kolei Panamskiej, repatriację Jamajczyków¹²⁵.

Od tej pory rozmowy toczyły się już w innej atmosferze, jednakże do końca roku nie zdołano przygotować projektu umowy. Sytuacja uległa ponownemu zaostreniu w październiku tegoż roku w wyniku odmowy rządu panamskiego uzbrojenia statków pływających pod banderą Panamy. Bezpośrednio po tej decyzji Arnulfo Arias został obalony (9 października). Jak trafnie konkluduje J. Materno V., „kosztowało to Ariasa prezydenturę”¹²⁶.

Polityka Arnulfo Ariasa — mimo jego profaszystowskich sympatii — była w istocie obroną panamskiej racji stanu. Konsekwentnie przeciwstawiał się próbom zlokalizowania w Panamie obcych baz wojskowych oznaczających w rzeczywistości okupację wojskową całego kraju (99- albo 99-letni okres dzierżawy). Przebieg negocjacji — przynajmniej w ich początkowej fazie — dowodził, iż mimo równoprawności postanowień art. X traktatu z 1936 roku Stany Zjednoczone w sytuacji, kiedy po raz pierwszy zaistniała możliwość ich zastosowania, dążyły do przywrócenia znacznej części dawnych uprawnień. Świadczyło to o załamaniu się „polityki dobrosąsiedzkiej” w stosunku do Panamy. Z drugiej jednak strony doświadczenia, jakie wynikały z okresu rokowań podczas prezydentury Ariasa, przyniosły pozytywne rezultaty. Niemożliwe bowiem było zupełne odejście od stanowiska, jakie on prezentował.

W rokowaniach, które prowadzono już po przystąpieniu obydwu krajów do wojny, Panama konsekwentnie obstawała przy krótkim okresie dzierżawy (na czas wojny) oraz przy tzw. 12 punktach. Zaakceptowała jedynie amerykańską propozycję o zachowaniu jurysdykcji Panamy nad wydzierżawionymi terenami, z wyłączeniem cywilnego i wojskowego personelu (wraz z ich rodzinami) USA. Dyskusyjna była też wysokość opłat za dzierżawę. Choć Panama zredukowała swoje żądania do około 1,5 mln dolarów (Arnulfo Arias początkowo domagał się 4 tys. za ha, czyli łącznie kilkadziesiąt milionów dolarów), to suma ta była stanowczo za wysoka dla Departamentu Stanu. Ambasador Wilson wręcz oświadczył prezydentowi

¹²⁵ *Foreign Relations...*, 1941, vol 7, s. 422, 430—431.

¹²⁶ J. Materno V.: *Tratados...*, s. 19—20.

de la Guardia, iż nie może uwierzyć, że jest to propozycja poważna¹²⁷. Sprawa ta o kilka miesięcy opóźniła podpisanie porozumienia¹²⁸.

Dnia 18 maja 1942 roku zawarto dwie umowy: *Porozumienie o dzierżawie miejsc obrony* (Wilson — Fábrega) oraz tzw. konwencję (wymiana not) o kompensacjach. Na mocy pierwszej umowy Stany Zjednoczone uzyskały „czasowe użytkowanie do celów obrony” około 15 tys. ha. Problem jurysdykcji rozwiązano na wspomnianych wcześniej warunkach. Nie określono jednak dokładnie czasu trwania dzierżawy (do roku po zawarciu układu pokojowego). Ponadto poza ogólnym zwrotem o „czasowym użytkowaniu” stwierdzono, iż „pomimo ustania działań wojennych, jeśli stan napięcia (insecurity) będzie istniał i będzie stwarzał potrzebę dalszego użytkowania jakichkolwiek wspomnianych baz lub obszarów[...]”, obydwa rządy podejmą konsultację w celu ewentualnego zawarcia nowego porozumienia¹²⁹. Była to zatem formuła kompromisowa, która dawała możliwości utrzymania nawet po zakończeniu wojny baz wojskowych. Stało się to zresztą jedną z przyczyn kryzysu wewnętrznego w Panamie i napięć w stosunkach dwustronnych. Wątpliwości te były na tyle oczywiste, iż prezydent de la Guardia — w obawie przed manifestacjami — postanowił wstrzymać się z przekazaniem umowy Zgromadzeniu Narodowemu do czasu, dopóki nie zostanie zatwierdzona w USA konwencja o kompensacjach¹³⁰. Druga bowiem z umów regulowała świadczenia, jakie Panama otrzymywała w zamian za dzierżawę, choć odrębne jej podpisanie miało zatrzeć bezpośredni związek pomiędzy dwoma umowami. Było to spełnienie owych 12 punktów, zgłoszonych jeszcze w okresie prezydentury A. Ariasa¹³¹. Choć nie wszystkie zostały zrealizowane (1, 8, 10 i 11), to wartość przekazanych dóbr, anulowanych długów i innych świadczeń była znaczna. „Było paradoksem — pisze P. B. Ryan — że korzyści, jakie otrzymała Panama z mocy konwencji 1942 roku były haraczem [USA — J. I.] za taktykę zwlekania, uprawianą przez Ariasa.”¹³²

W sumie poza Strefą Kanału wzniesiono około 130 obiektów wojskowych. Trudno rozstrzygać, czy z wojskowego punktu widzenia były one niezbędne do obrony Kanału. Nie jest to nawet istotne, ponieważ Panama jako strona wojująca przede wszystkim w ten sposób ponosiła ciężary wojny.

¹²⁷ *Memoria de Relaciones Exteriores...*, 1943, s. X—XI; *Current Negotiations with Panama. Foreign Relations...*, 1942, vol. 5, s. 581—582, 586—587, 601—602.

¹²⁸ Stany Zjednoczone zgodziły się — co Panama w końcu zaakceptowała — płacić 15 dolarów za ha na terenach prywatnych i 1 dolara za ha na terenach państwowych. *Secretary of State (Hull) to Wilson z 28 IV 1942. Foreign Relations...*, s. 606.

¹²⁹ *Por. Agreement for the Lease of Defense Sites in the Republic of Panama, signed at Panama, May 18, 1942. In: D. A. Arosemena: Documentary...*, s. 453—461.

¹³⁰ *Wilson to Secretary of State z 1 VI 1942. Foreign Relations...*, 1942, s. 610—611.

¹³¹ *Exchange of Notes, May 18, 1942. In: D. A. Arosemena: Documentary...*, s. 462—467; E. Castillero P.: *Panamá...*, s. XCV—CI.

¹³² P. B. Ryan: *La controversia...*, s. 57.

Cytowany P. B. Ryan zauważa — nie bez złośliwości — że dzięki zatrudnianiu tysięcy robotników panamskich przy budowie amerykańskich instalacji wojskowych II wojna światowa była dla Panamy okresem prosperity¹³³.

Nie mniej kłopotliwe niż wynegocjowanie porozumienia w sprawie baz było osiągnięcie uzgodnienia co do ich dalszego losu po zakończeniu wojny. Po wyborach parlamentarnych w maju 1945 roku urząd prezydenta objął Enrique A. Jiménez (choć z tytułem prezydenta tymczasowego, gdyż w 1944 roku rząd de la Guardii zawiesił konstytucję z 1941 roku — co potwierdziła wyłoniona w maju konstytuanta; nowa konstytucja została uchwalona i weszła w życie w 1946 roku)¹³⁴.

Wkrótce po podpisaniu kapitulacji Japonii, odpowiadając (6 listopada) na interpelację parlamentarną w sprawie terminu wygaśnięcia porozumienia o bazach, nowy minister spraw zagranicznych Ricardo J. Alfaro stwierdził, iż w opinii rządu układem pokojowym, wymienionym w art. I tego porozumienia, jest wszelki pakt, porozumienie lub decyzja powzięta przez strony wojujące, na podstawie której definitywnie zaprzestane zostały działania wojenne. Za taką zaś decyzję uznano akt kapitulacji Japonii 1 września 1945 roku, a zatem Stany Zjednoczone powinny opuścić obiekty wojskowe nie później niż po roku od tej daty¹³⁵. Komentując to wystąpienie, ambasador Frank T. Hines określił je absurdalnym z tej racji, iż nie został zawarty traktat pokojowy¹³⁶.

Departament Stanu przez wiele miesięcy zachowywał milczenie w tej sprawie. Także i z korespondencji między ambasadą USA w Panamie a Departamentem Stanu wynika, iż to raczej ambasador Hines proponował pewne rozwiązania¹³⁷. Dowodzi to oczywiście, iż nie zamierzano z własnej woli przekazać Panamie dzierżawionych terenów, ale też nie podejmowano rozmów o ich dalszym losie. Panama ze swej strony także zachowywała milczenie — poza przekazanym memorandum z 10 maja 1946 roku, które jednak dotyczyło wyłącznie spraw gospodarczych, w tym w części wypełnienia

¹³³ Tamże, s. 62.

¹³⁴ J. Fábrega P.: *Ensayos...*, s. 28; D. H. Turner: *Tratado...*, s. 67.

¹³⁵ *Memoria de Relaciones...*, 1946, x. CXXXIII—CXXXV.

¹³⁶ *The Ambassador in Panama (Hines) to the Secretary of State* z 7 XI 1945. *Foreign Relations...*, 1945, vol. 9. s. 1236—1237.

¹³⁷ Jedyne, co zalecano, to wszczęcie rozmów na temat ustanowienia stałej współpracy wojskowej z Panamą z powołaniem się na art. X układu z 1936 roku. W szczególności miało chodzić o pomoc szkoleniową, w organizacji i uzbrojeniu. (Por. *Proposed Agenda for Panamanian Staff Conversations. Foreign Relations...*, tamże, s. 1232—1233). Ambasador Hines natomiast przekazał opinię władz wojskowych Strefy o potrzebie utrzymania baz w Panamie także w czasie pokoju oraz proponował centrali podjęcie rozmów z Panamą na temat dalszego losu baz — z powołaniem się na taką możliwość wynikającą z art. I porozumienia z 1942 roku. (Por. *Hines to Department of State* z 9 XI 1945, z 25 IV 1946. *Foreign Relations...*, tamże, s. 1237; 1946, vol. 11, s. 1096).

przez USA niektórych zobowiązań tzw. 12 punktów¹³⁸. Dopiero 23 sierpnia 1946 roku, na kilka dni przed wygaśnięciem porozumienia, Hines zwrócił się z prośbą o przystąpienie do rozmów, z powołaniem się na zagrożenie bezpieczeństwa międzynarodowego. W odpowiedzi Alfaro zażądał jednak zwrotu baz z dniem 1 września oraz stwierdził, iż „rząd nie pragnie rozważać negocjowania nowego porozumienia o miejscach obrony na warunkach, które mogłyby być bardziej uciążliwe niż obecnie istniejące[...]”¹³⁹.

Do maja 1947 roku nie zanotowano żadnego istotnego postępu. Panama uważała dalszą okupację baz za nielegalną, a ewentualne przystąpienie do rokowań uzależniała od — chociaż symbolicznego — ich przekazania. Departament Stanu zaś uzasadniał zajmowanie baz brakiem traktatu pokojowego z państwami Osi. Uważał też, że aktualne porozumienie musi zostać zastąpione nowym, zawartym na okres 20 lat (z możliwością przedłużenia do 50 lat)¹⁴⁰. W listopadzie 1946 stosunki między dwoma krajami zostały jeszcze bardziej zaostrzone w rezultacie wspomnianej już polemiki na forum ONZ.

Nieustępliwe stanowisko Departamentu Stanu, a zarazem oczekiwanie na zasadnicze ustępstwo ze strony Panamy, wynikało nie tylko z kolosalnych różnic pomiędzy tymi państwami w stosunkach międzynarodowych. Był to bowiem okres budowania nowego ładu politycznego i gospodarczego w świecie, a także w Ameryce Łacińskiej. W wyniku II wojny światowej Stany Zjednoczone osiągnęły pozycję pierwszego mocarstwa. Początek „zimnej wojny“ (formalnie — przemówienie W. Churchila w Fulton w 1946 roku) był istotnym krokiem w kierunku zaostrzenia stosunków międzynarodowych, służącym przede wszystkim maksymalnemu zakreszeniu granic wpływów oraz tworzeniu sojuszu świata kapitalistycznego, w tym Ameryki Łacińskiej. Choć w centrum zainteresowania dyplomacji amerykańskiej pozostawała Europa, w Ameryce Łacińskiej — która zeszła na dalszy plan — przystąpiono do tworzenia nowych form instytucjonalnych systemu międzyamerykańskiego. Było to tym łatwiejsze, że mocarstwa konkurencyjne — przede wszystkim Wielka Brytania i Niemcy — utraciły decydujące wpływy w tym regionie. Zaowocowało to ostatecznie podpisaniem 2 września 1947 *Traktatu międzyamerykańskiego o pomocy wzajemnej* oraz uchwaleniem na IX Konferencji Państw Amerykańskich w Bogocie Karty Organizacji Państw Amerykańskich (3 kwietnia 1948). Rozmowy w sprawie baz toczyły się już po zapowiedzi zacieśnienia więzów między państwami amerykańskimi w celu zapobiegania agresji i jej groźbom (Chapultepec, 8 marca 1945) oraz bezpośrednio przed przygotowywaniem

¹³⁸ Por. *Foreign Relations...*, 1946, vol. 11, s. 1098—1100.

¹³⁹ Tamże, s. 1106—1107.

¹⁴⁰ Por. *The Chargé in Panama (Blocker) to the Secretary of State z 11 IX 1946; Clayton to Hines z 18 IX 1946*. Tamże, s. 1112—1113, 1114.

kształtu przyszłego porozumienia w tej sprawie (TIAR). System baz w Panamie odgrywał bez wątpienia doniosłą rolę w planach rozbudowy sieci powiązań militarnych na zachodniej półkuli.

W maju 1947 roku Panama ogłosiła, iż wobec zaostrzenia sytuacji w stosunkach międzynarodowych nie jest pożądane wycofanie się sił USA z zajmowanych baz¹⁴¹. Po tej radykalnej zmianie stanowiska rokowania koncentrowały się już bez mała wyłącznie na określeniu czasu obowiązywania przyszłej umowy¹⁴², choć i na tym tle doszło do małego kryzysu rządowego w Panamie. W przeddzień podpisania porozumienia podał się do dymisji minister spraw zagranicznych Alfaro, protestując w ten sposób przeciwko ugodowemu stanowisku swojego rządu¹⁴³. 10 grudnia, ku pełnemu zaskoczeniu opinii publicznej, pełniący obowiązki ministra spraw zagranicznych Francisco A. Filós i ambasador F. T. Hines podpisali *Porozumienie o miejscach obrony*.

W preambule umowy strony uzasadniły wolę jej podpisania zaistniałą sytuacją międzynarodową oraz doświadczeniami związanymi z zapewnieniem obrony Kanału w czasie II wojny światowej. Stąd też jej celem miało być skuteczniejsze zapewnienie ochrony Kanału i bezpieczeństwa Panamy w czasach pokoju. Porozumienie to nie odbiegało zasadniczo od wcześniejszego z 1942 roku. Podobnie został określony zakres jurysdykcji Panamy (z niewielkimi, a raczej bardziej precyzyjnymi modyfikacjami), z wyłączeniem jej wobec personelu (cywilnego, wojskowego i ich rodzin) USA oraz w stosunku do osób dopuszczających się przestępstw przeciwko bezpieczeństwu baz (art. V). Nad przestrzeganiem wykonywania praw suwerennych Panamy miała czuwać specjalna komisja mieszana (art. III). W zamian za dzierżawę oraz inne prawa (użytkowanie dróg, sieci radiotelegraficznej itp.), Stany Zjednoczone miały płacić Panamie maksymalnie do 180 tys. dolarów. Nie był też określony wyraźnie okres obowiązywania umowy (regulował to aneks — w sposób zróżnicowany)¹⁴⁴.

Podpisanie układu wywołało w Panamie ostry kryzys polityczny. W dniu 12 grudnia, na kiedy zwołano nadzwyczajną sesję Zgromadzenia Narodowego w celu ratyfikowania układu, odbyły się masowe i zaciekle manifestacje. Doszło do krwawych starć z policją. Na czele tej opozycji stała panamska lewica: Federacja Studentów Panamskich, Partia Ludu Panamskiego (komuniści) oraz Partia Socjalistyczna. Ugrupowania te potrafiły skupić wokół siebie niemalą część społeczeństwa. Tradycyjne partie polityczne

¹⁴¹ *El problema de las bases defensivas. Misión de Panamá*. Berna—Brusela—Roma 1947, s. 3—4.

¹⁴² Por. *Foreign Relations...*, 1947, vol. VIII, s. 919.

¹⁴³ E. Castillero P.: *Panamá...*, s. 306.

¹⁴⁴ Por. *Defence Sites Agreement between the United States of America and the Republic of Panama. Foreign Relations...*, tamże s. 932—938.

były natomiast podzielone; w każdym razie nie udzieliły wszystkie i zdecydowanie poparcia dla podpisanego układu. Protest społeczny okazał się skuteczny. Po gwałtownej debacie, 22 grudnia, Zgromadzenie odrzuciło układ. W uzasadnieniu stwierdzono, iż nie została w nim zachowana zasada równości państw, jak również nie jest on zgodny z prawem międzynarodowym i ideami systemu międzyamerykańskiego¹⁴⁵. W ten sposób Panama po raz drugi odrzuciła układ ze Stanami Zjednoczonymi, jednak tym razem doszło do tego dzięki protestom społecznym. Nigdy bowiem przedtem tak gwałtownie nie wystąpiono przeciw Stanom Zjednoczonym.

Reakcja Departamentu Stanu na wydarzenia w Panamie była nadzwyczaj spokojna. W opublikowanym (23 grudnia) oświadczeniu stwierdzono, że USA opuszczają zajmowane bazy. Upadek porozumienia nie powinien jednak naruszyć normalnych stosunków przyjaźni między dwoma krajami¹⁴⁶. U podstaw takiej decyzji leżała z pewnością siła i zakres protestu społecznego w Panamie. Dalsze zajmowanie baz groziło wzrostem napięcia, a zatem jedyną możliwością ich utrzymania była interwencja zbrojna. Byłoby to jednak niezwykle niekorzystne z punktu widzenia amerykańskich interesów w Ameryce Łacińskiej. Wydarzenia te działy się kilka miesięcy przed IX Konferencją Państw Amerykańskich w Bogocie, na której podjęto decyzję o powołaniu OPA. Dlatego też ewentualna interwencja mogłaby znacznie utrudnić powstanie tej organizacji regionalnej — jako nowej postaci integracji państw amerykańskich pod przywództwem Stanów Zjednoczonych. Interwencji takiej nie brano więc pod uwagę¹⁴⁷. Nie zaprzestano jednak kontynuowania zabiegów dyplomatycznych. Rozmowy takie prowadził w Departamencie Stanu w imieniu Panamy ambasador Vallarino. Uzależniał jednak dalszy ich postęp od przyznania kredytów inwestycyjnych oraz znacznego skrócenia (do 5 lat) terminu dzierżawy¹⁴⁸. Już jednak wkrótce ambasador USA Davis ra-

¹⁴⁵ Demonstracje w Panamie rozpoczęły się już 12 grudnia, a więc w dniu rozpoczęcia obrad Zgromadzenia Narodowego. Dowodzi to, iż nie protestowano przeciwko szczegółowym postanowieniom umowy — gdyż niemożliwe było poznanie ich przez opinię publiczną. Protest skierowano przeciwko umowie jako takiej, która legalizowała obecność baz wojskowych. Choć decydującą rolę w organizowaniu protestów odegrała panamska lewica, to udział około 10 tys. osób w manifestacjach przed gmachem Zgromadzenia dowodzi, że ogarnęły one znacznie szersze kręgi społeczne. Najobszerniej na ten temat D. A c o s t a: *Influencia decisiva de la opinión pública en el rechazo del convenio Filós-Hines de 1947*. Panamá 1979; *Foreign Relations...*, tamże, s. 943–944.

¹⁴⁶ *Statement by the Department of State on the Rejection by the National Assembly of Panama of the Defence Sites Agreement between the Government of the United States and the Government of Panama, signed December 10, 1947. Documents on American Foreign Relations, 1947*, s. 557–558.

¹⁴⁷ *Foreign Relations...*, 1948, vol. 9, s. 667–668.

¹⁴⁸ *Memorandum of Conversations z 8 IX 1948. Foreign Relations...*, tamże, s. 673–674.

dził, by przerwać rokowania z administracją Jimeneza z powodu bliskich wyborów. Zalecał natomiast prowadzenie rokowań — w przypadku wygrania wyborów — z Arnulfo Ariasem (!) jako politykiem posiadającym największy kapitał zaufania w społeczeństwie¹⁴⁹.

W istocie słusznie konkluduje J. Materno V., iż odrzucenie porozumienia o bazach było niezwykle ważne dla zmian w świadomości społecznej¹⁵⁰. Potrzeba radykalnej reorientacji polityki wobec USA była coraz powszechniejsza w odczuciu społecznym. Nic też dziwnego, iż Arnulfo Arias, polityk znany z okresu swej pierwszej prezydentury (1940—1941) jako przeciwstawiający się podpisaniu umowy o bazach, właśnie przed zbliżającymi się wyborami cieszył się dużą popularnością.

Skomplikowana sytuacja wewnętrzna w Panamie (1948—1952) uniemożliwiała praktycznie kontynuowanie rokowań. Co prawda w wyborach w 1948 roku zwyciężył kandydat tradycyjnych partii liberalnych Domingo Díaz Arosemena, który uważał zawarcie porozumienia o bazach za najważniejsze zadanie swej prezydentury¹⁵¹, jednak jego śmierć w rok później uniemożliwiła to. Także i A. Arias, objąwszy urząd prezydenta (listopad 1949) przy pomocy policji (pułkownika Remona), był gotów do współpracy wojskowej z USA¹⁵², faktycznie jednak dzięki swej polityce wewnętrznej — represji skierowanej nie tylko przeciwko lewicy, ale również i innym partiom oraz dążeniom dyktatorskim — wywołał zdecydowany opór większości sił politycznych kraju. Sytuacja zaczęła się dopiero stabilizować po jego obaleniu w maju 1951 roku i po przeprowadzeniu nowych wyborów w rok później, w wyniku których władzę przejął kandydat Narodowej Partii Rewolucyjnej José A. Remón.

Okres rządów Remona to — jak już mówiłem — kolejne negocjacje w sprawie modyfikacji układu z 1903 roku. Choć delegacja panamska usiłowała włączyć do nowego układu postanowienia o ograniczonym zakre-

¹⁴⁹ *Tajna nota Davisa z 9 października 1948*. Tamże, s. 676.

¹⁵⁰ J. Materno V.: *Tratados...*, t. I, s. 23.

¹⁵¹ *Foreign Relations...*, tamże, s. 677.

¹⁵² Konsultacji, jakie prowadzono z Ariasem, nie można nazwać rokowaniami. Przedmiotem rozmów była w zasadzie jedna z baz — Rio Hato, którą uważano za najważniejszą. Także i prowadzone w latach następnych rozmowy dotyczyły już tylko tej bazy — co dowodzi, iż propozycje Departamentu Stanu zostały w istocie zredukowane do tego zagadnienia. Arias sam proponował nawiązanie ścisłej współpracy wojskowej, czym — jak należy sądzić — pragnął wzmocnić swoją pozycję w kraju w walce z lewicą. Amerykanie zajęli jednak stanowisko wyczekujące, najwyraźniej nie chcąc się mieszać w sprawy wewnętrzne Panamy, co było podyktowane także wyczekiwaniem, dopóki główni oponenti — utożsamiani z komunistami — porozumienia wojskowego nie zostaną rozbici, a przynajmniej ich wpływy — znacznie zredukowane. Por. *Department of State Policy Statement (confidential)* z 7 VII 1950. *Foreign Relations...*, 1950, vol. 2, s. 969, 974—977; *Memorandum of Conversations, Chargé in Panama (Wise) with Arias*. Tamże, 1951, vol. 2, s. 1529—1531, 1540, 1948.

sie jej praw suwerennych nad Strefą Kanału, w istocie w nowym *Traktacie o wzajemnym zrozumieniu i współpracy* (1955) uregulowano jedynie zagadnienia ekonomiczne. Negocjacje te były również doskonałą okazją dla strony amerykańskiej do ponownego rozpatrzenia sprawy bazy Río Hato (ograniczono się już tylko do tej jednej). W istocie, na mocy art. VIII tej umowy przyznano USA prawo dzierżawy bazy na okres 15 lat (do 1970 roku). Przyjęto jednak, że może ona służyć wyłącznie do celów szkoleniowych¹⁵³.

Była to już ostatnia w stosunkach panamsko-amerykańskich umowa dzierżawna w sprawie baz wojskowych poza Strefą Kanału. O inne tereny do podobnych celów Stany Zjednoczone już nie zabiegały. Natomiast rząd generała Torrijosa w 1970 roku zdecydowanie odmówił przedłużenia dzierżawy Río Hato. W tym samym roku została ona przekazana armii panamskiej.

O ile można mówić o wyraźnej ewolucji polityki Panamy wobec militaryzacji kraju poza Strefą, o tyle istnienie i rozbudowa amerykańskich baz wojskowych w Strefie Kanału były początkowo w pełni akceptowane, a później przynajmniej nie podważane przez kolejne rządy w omawianym okresie. Tym niemniej w panamskiej literaturze przedmiotu wysuwano krytyczne uwagi o zasadności istnienia baz amerykańskich, choć czyniono to przede wszystkim w związku z neutralizacją Kanału lub też z propozycjami przyjęcia przez Panamę statusu państwa trwale neutralnego. Choć problem ten w całej pełni podjęto dopiero w latach siedemdziesiątych, a poniekąd także w dekadzie lat sześćdziesiątych, zarówno jako jeden z celów polityki Panamy: pełnej demilitaryzacji i likwidacji obcych baz, a także jako dominujący nurt w literaturze tamtego okresu, to jednak jest zasadne, by przeanalizować go w tej części pracy. Racje po temu są dwojakiego rodzaju: nie zmieniła się od początku wieku aż do 1979 roku podstawa prawnomiędzynarodowa istnienia baz, poza tym znacznie wcześniej niż w latach siedemdziesiątych bazy te spełniały funkcje nie tylko związane z obroną Kanału. Problem ten — jak zresztą także i inne wątki tej pracy — jest w istocie problemem prawnomiędzynarodowym i choć trudno go pominąć, to jednak wypada uprościć tok rozumowania. Dotyczy on bowiem samej legalności baz wojskowych w Strefie Kanału oraz drugiego ważnego aspektu, jakim jest zgodność — czy też niezgodność — spełnianych funkcji tych obiektów wojskowych ze statusem międzynarodowym Kanału.

Sytuacja prawna międzynarodowych kanałów morskich w każdym z trzech przypadków — Sueskiego, Kilońskiego i Panamskiego — jest odrębna nie tylko ze względu na różne podstawy prawne, ale także ze względu na same regulacje, które choć posiadają pewne punkty zbieżne, to także znaczne różnice. Nie wytworzyło też prawo międzynarodowe ogólnych reguł dotyczących

¹⁵³ Por. *Tratado de mutuo entendimiento y cooperación entre los Estados Unidos de América y la República de Panamá*, 25 de enero de 1955. *Memoria de Relaciones Exteriores...*, 1956. s. 5—16.

funkcjonowania kanałów — pozostawiając je indywidualnym dla każdego z nich prawu umownemu — bądź to umowom dwustronnym, bądź wielostronnym — co już nie ma większego znaczenia¹⁵⁴. Choć kanały funkcjonalnie związane są z żeglugą po morzach otwartych, to jednak, ponieważ znajdują się na terytorium suwerennych państw, „[...] w położeniu prawnym kanałów — jak trafnie konkluduje L. M. Rouppert — zasada suwerenności państwa nadbrzeżnego dominuje zatem nad zasadą wolności mórza”¹⁵⁵. Tym niemniej, regulacje prawne w tej części, w jakiej pochodzą one z zawieranej przez państwo umowy, podlegają wyłączeniu z prawa wewnętrznego na rzecz prawa międzynarodowego. W czasie trwania umowy państwo nie może dowolnie określać statusu międzynarodowego kanału. Ponadto — jak już wskazywałem — status prawny nie musi pokrywać się ze statusem przyległej doń strefy, mimo iż jej wydzielenie pozostaje w bezpośrednim związku z funkcjonowaniem kanału.

Neutralizacja kanału jako przynależna jego statusowi międzynarodowemu nie jest tożsama z neutralizacją państwa. O ile bowiem celem neutralizacji państwa jest trwałe wyłączenie go z teatru działań wojennych, o tyle wyłączenie to w przypadku kanałów jest podporządkowane efektywnemu zapewnieniu wolności przepływu¹⁵⁶. Zasada swobody przepływu góruje do tego stopnia, iż zapewnia prawo tranzytu stronom wojującym, co jest niemożliwe w przypadku neutralizacji państwa¹⁵⁷. Różnica ta jest widoczna w nieco odmiennych obowiązkach. Państwo zneutralizowane nie może udzielić prawa tranzytu stronie wojującej, natomiast sygnatariusze umowy regulującej status kanału nie mogą go zablokować.

W umowach regulujących status Kanału Panamskiego Hay — Pauncefote oraz Hay — Bunau-Varilla brak co prawda wyraźnego sprecyzowania czasu, w jakim Kanał ten miałby być neutralny. Tym niemniej analiza tekstu obydwu traktatów pozwala stwierdzić, że chodzi tu o trwałą neutralność, zarówno w czasach pokoju, jak i wojny. Problem ten doczekał się już rozwinięcia w nauce prawa międzynarodowego i dlatego nie ma potrzeby go przedstawiać¹⁵⁸.

¹⁵⁴ Por. przykładowo R. Bierzanek, J. Symonides: *Prawo międzynarodowe...*, s. 242—244; L. Gelberg: *Zarys prawa...*, s. 181—184.

¹⁵⁵ L. M. Rouppert: *Prawo międzynarodowych kanałów morskich*. „Sprawy Międzynarodowe” 1973, nr 4, s. 112.

¹⁵⁶ Por. H. Arias: *El Canal de Panamá. Un estudio en derecho internacional y diplomacia*. Panamá 1957, s. 118. J. Symonides, piszący najobszerniej na ten temat (*Neutralizacja Kanału...*), równoważy te dwa cele w przypadku neutralizacji kanału.

¹⁵⁷ Por. L. Oppenheim: *International Law a Treatise*. London—Toronto—New York 1955, vol. 2, s. 244, 697—698.

¹⁵⁸ Por. J. Symonides: *Neutralizacja Kanału...*

Neutralizacja często współwystępowała i współwystępuje z demilitaryzacją danego obszaru. Szczególnie w przeszłości uważano, że obszary zneutralizowane powinny być zdemilitaryzowane¹⁵⁹, choć w doktrynie zdania są podzielone¹⁶⁰. Podzielać jako racjonalny ten pogląd, który dopuszcza militaryzację obszaru zneutralizowanego, będącą realizacją prawa do obrony, choć militaryzacja taka może mieć wyłącznie cele defensywne, a nie ofensywne.

Obydwie umowy nie znają pojęcia o b r o n y Kanału, a jedynie jego o c h r o n y (*protection*). W umowie Hay — Pauncefote (art. III pkt II) ochrona jest rozumiana jako zapewnienie bezpieczeństwa Kanału ze względu na okoliczności wewnętrzne. Wynika to z przyznanych USA środków realizowania ochrony (policji wojskowej), jak też i celu (przeciwko nieporządkom i aktom pozaprawnym). W przeciwieństwie jednak do poprzedniej (Clayton — Bulwer) nie zakazuje wznoszenia fortyfikacji. N. J. Padelford wywodzi, iż już ta regulacja jest przyzwoleniem na stacjonowanie oddziałów wojskowych, gdyż policja wojskowa to jedna z formacji, a ponadto USA przysługuje wyłączne prawo określenia, co należy przedsięwziąć, by ochrona była skuteczna, a także, jakie zachowania należy uznać za „nieporządek i akty pozaprawne”. „Choć nie wyrażono wprost prawa do wznoszenia fortyfikacji lub powzięcia w określonych rozmiarach obrony wojskowej, ważniejsze jest, że tego nie zakazano.”¹⁶¹ Wątpliwości te jednak rozstrzyga druga umowa, w której przyznano Stanom Zjednoczonym prawo „w każdym czasie i zgodnie ze swoim przekonaniem użycia policji, sił lądowych i morskich, a także wzniesienia [...] fortyfikacji”. Celem zaś było zapewnienie bezpieczeństwa i ochrony Kanału oraz statków, które go użytkują (art. XXIII). Postanowienia te są na tyle sprecyzowane, iż chodzi także o możliwość stosowania środków obronnych na wypadek ataku z zewnątrz. Choć mowa tu wyraźnie o środkach wojskowych, nie oznacza to wszak, że ich użycie było możliwe jedynie w czasie wojny. Przepis tego artykułu był bowiem wyraźny: „Jeśli w jakimkolwiek czasie będzie potrzebne[...]”. Kanał Panamski mógł być zatem zmilitaryzowany, z tym że militaryzacja ta miała służyć wyłącznie zapewnieniu bezpieczeństwa i ochrony Kanału oraz przepływających przez niego statków. Inne użycie sił wojskowych, przykładowo do zablokowania Kanału, działań o charakterze ofensywnym czy w celu przygotowywania agresji, byłoby naruszeniem neutralności Kanału Panamskiego. Inaczej mówiąc, militaryzacja Kanału może służyć jedynie zapewnieniu jego efektywnej neutralizacji.

¹⁵⁹ Przykładowo Morze Czarne w latach 1856—1871, Cieśnina Magellana w umowie z 1881, Kanał Sueski od 1888 roku.

¹⁶⁰ Por. H. Arias: *El Canal...*, s. 178—179.

¹⁶¹ N. D. Padelford: *The Panama Canal...*, s. 37. Zupełnie odmiennie A. R. Eldredge: *La cuestion de Panamá*. Lima 1973, s. 43.

Choć, jak z tego wynika, militaryzacja Kanału nie narusza jego statusu trwałej neutralności, to jednakże pod wskazanym warunkiem, i to co do czasu wznoszenia obiektów wojskowych, a także ich rodzaju oraz spełnianych funkcji. Zarówno postanowienia o neutralności, jak i możliwości zapewnienia jego ochrony dotyczą Kanału otwartego dla żeglugi, nie zaś okresu jego budowy. Art. XVIII umowy z 1903 roku o neutralności stanowi wyraźnie: „Kanał wybudowany i jego wejścia będą neutralne.“ Zaś art. III układu z 1901 roku określa zasady — jako podstawę tej neutralizacji — pośród których wymienia prawo do użycia policji wojskowej. Z kolei art. XXIII umowy z 1903 roku o prawach użycia sił zbrojnych stanowi o „bezpieczeństwie Kanału lub statków, które go użytkują“, z czego wynika jasno, iż stronom nie mogło chodzić o kanał znajdujący się w budowie. Dlatego trafny jest pogląd J. Symonidesa, iż wznoszenie fortyfikacji w czasie budowy kanału było naruszeniem jego statusu międzynarodowego¹⁶².

Pośród sił militarnych, które mogą być użyte w celu zapewnienia bezpieczeństwa Kanału, obydwie umowy wspólnie wyliczają jedynie policję wojskową, siły lądowe oraz marynarkę. Z oczywistych dla tamtego okresu powodów nie wspomniano o siłach powietrznych. Była to z pewnością luka prawna, ewentualne zaś uzasadnienie dla stacjonowania sił lotniczych w Strefie Kanału mogłoby polegać jedynie na wykazaniu niemożności zapewnienia bezpieczeństwa Kanału w czasach współczesnych bez wykorzystania lotnictwa. W niektórych pracach autorów panamskich można spotkać twierdzenia, iż bazy amerykańskie w Strefie Kanału są (były) nielegalne, gdyż układ z 1903 roku nie upoważniał USA do ich lokalizacji na tym obszarze. Przykładowo Julio Yau pisał jednoznacznie:

Bazy wojskowe, które zostały wzniesione w Strefie Kanału są nielegalne, gdyż nie było takiego upoważnienia w umowie. Art. XXIII traktatu nie upoważnia do tego. Bazy wojskowe istnieją *de facto*, a nie z mocy prawa: przedstawiają uzurpację praw i naruszenie kontraktowe [...].¹⁶³

Jest to skrajna ocena, z którą — w świetle przytoczonych argumentów — trudno się zgodzić. Z kolei Carlos B. Pedreschi, choć przedstawia to nieco inaczej, to jednak jego konkluzja jest podobna. Píše on:

Traktat z 1903 roku nie narodził się po to, by rząd Stanów Zjednoczonych uzyskał prawo instalowania w Strefie baz wojskowych będących częścią systemu militarnego USA. Traktat z 1903 mówi jedynie o fortyfikacjach [...].¹⁶⁴

¹⁶² J. Symonides: *Neutralizacja Kanału...*, s. 11.

¹⁶³ J. Yau: *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid 1974, 125. Do podobnego wniosku dochodzi także D. Turner (*Tratado...*, s. 85), a R. D. Carles (*Historia del Canal...*, s. 60) popiera pogląd, iż USA nie mają prawa utrzymywania baz w czasie pokoju.

¹⁶⁴ C. B. Pedreschi: *Canal propio vs canal ajeno*. Panamá 1973, s. 30. Podobnie C. Quintero: *La Llamada neutralidad del Canal de Panamá*. En: *Una explosion...*, s. 156.

Poza pewną nieścisłością polegającą na tym, że USA były upoważnione także do użycia policji wojskowej, sił lądowych i marynarki, problem nie sprowadzał się do struktur organizacyjnych. Układ na ten temat się nie wypowiada, a jeśli przyznaje prawo użycia wojsk tzn., że zagadnienia organizacyjne pozostawały w wyłącznej gestii Stanów Zjednoczonych. Nie może być także zarzutem, iż siły wojskowe stanowiły część systemu militarnego USA, ponieważ układ nie stanowi o konieczności poddania ich innemu niż amerykańskiemu dowództwu.

Istota zagadnienia wynika bowiem z faktycznie spełnianej roli sił amerykańskich w Strefie i w tym sensie można mówić o ich wykorzystaniu niezgodnym z postanowieniami układów Hay — Pauncefote oraz Hay — Bunau-Varilla.

Rzeczywista rola kompleksu militarnego w Strefie Kanału jest na tyle znana, że nie wymaga szerszego uzasadnienia. Choć z pewnością nie wszystkie operacje przeprowadzone przez stacjonujące tam siły zostały ujawnione (przede wszystkim chodzi o tzw. tajne operacje), to znanych jest dostatecznie dużo przypadków. Stąd też w wielu pracach wskazuje się na faktyczną rolę baz, czego też Stany Zjednoczone bynajmniej nie skrywają.

Zwrócić jednak trzeba uwagę przynajmniej na dwie funkcje kompleksu militarnego Strefy, związane bezpośrednio z realizacją polityki wojskowej USA w całej Ameryce Łacińskiej. Bazy te spełniają zadania szkoleniowe dla oficerów i żołnierzy z różnych krajów latynoamerykańskich. Jak trafnie zauważa M. D. Wolpin, kompleks Strefy jest w tej dziedzinie najbardziej liczącym się ośrodkiem szkoleniowym spośród wszystkich innych¹⁶⁵. W latach 1950—1972 przeszkolono tam ponad 14 tys. wojskowych tylko z Ameryki Środkowej¹⁶⁶. Programy szkoleniowe, choć rozwinięto na dużą skalę w latach pięćdziesiątych, zainicjowano jeszcze w czasie II wojny światowej powołaniem w bazie Albroom Międzyamerykańskiej Akademii Sił Lotniczych. W 1952 roku utworzono w forcie Clayton Międzyamerykańską Szkołę Badań Geodezyjnych ukierunkowaną na tyktykę zwalczania powstań. Nie jest to jedyna, mająca na celu szkolenie w zakresie walki przeciwpowstańczej (na wsi i w miastach). Trzeba wspomnieć o Szkole Sił Lądowych do Prowadzenia Walki w Dżungli w forcie Sherman, Szkole Ameryk (założonej w 1949 roku) w forcie Gullick (w szczególności dwa jej wydziały: operacyjny i logistyki) oraz o Szkole Policji w forcie Davis¹⁶⁷. Szczególnie od pierwszych lat sześćdziesiątych w szkołach

¹⁶⁵ M. D. Wolpin: *Military Assistance and Counterrevolution*. New York 1971, s. 109.

¹⁶⁶ D. L. Etchison: *The United States and Militarism in Central America*. New York—Washington—London 1975, s. 105.

¹⁶⁷ Tamże, s. 133—135; *The Representation of the United States Abroad*. New York—Washington—London 1965, s. 171; P. M. Armuelles: *Un canal para la paz y no para la guerra*. Panamá 1979, s. 19, 29—31 (maszynopis powielony).

tych — poza klasyczną indoktrynacją — programy szkoleniowe koncentrowano na zagadnieniach bezpieczeństwa wewnętrznego państw, a zwłaszcza na przyswajaniu wojskowych i policyjnych technik zwalczania lewicowej opozycji.

Działalność szkoleniowa jest jedynie elementem strategii wojskowej USA. Bazy w Strefie Kanału są także przygotowane do spełniania bezpośrednich zadań operacyjnych. Liczba stacjonujących tam żołnierzy oscylowała zawsze w granicach około 2/3 ogólnej liczby sił amerykańskich w Ameryce Łacińskiej. Dlatego też nieprzypadkowo utworzono tam w 1963 roku Dowództwo Południowe (w miejsce Dowództwa Karaibskiego), któremu podlegają wszystkie jednostki USA w regionie. Kompleks wojskowy Strefy odgrywa zatem funkcje związane z realizacją zadań obronnych Stanów Zjednoczonych¹⁶⁸, a także bezpieczeństwem całej zachodniej półkuli¹⁶⁹. Nie chodzi tu jednak o samo znaczenie Kanału Panamskiego i baz w Strefie dla „bezpieczeństwa narodowego“ USA — co samo w sobie trudno kwestionować — ale o bezpośrednie zaangażowanie sił Strefy Kanału do realizowania zadań wykraczających poza te, które przewidziano w umowach Hay — Bunau-Varilla i Hay — Pauncefote.

Owa podwójna rola sił wojskowych Strefy Kanału może rodzić pytanie, czy przypadkiem celowe jest utrzymywanie tych sił w takich rozmiarach dla obrony i bezpieczeństwa Kanału, a także, czy ten cel nie stał się drugorzędnym, marginalnym. Nie chodzi tu rzecz jasna o pytanie z dziedziny wojskowości, gdyż odpowiedź na to nie jest możliwa. Można jednak wskazać politologiczny aspekt tego zagadnienia. Spotykane argumenty, podważające zasadność obrony Kanału, są dwójakiego rodzaju:

— Kanał, ze względu na to, iż jest kanałem ze śluzami, może zostać bardzo łatwo unieszkodliwiony w wyniku prostej akcji sabotażowej — a zatem niemożliwa jest jego obrona¹⁷⁰;

¹⁶⁸ Por. *Report on United States Relations with Panama...*, s. 12.

¹⁶⁹ „Kanał oraz udogodnienia wojskowe — pisze I. J. Klette — odgrywają ważną rolę w bezpieczeństwie zachodniej półkuli, szczególnie od czasu ustanowienia reżimu na Kubie z jego polityką rozprzestrzeniania komunizmu w Ameryce Łacińskiej.“ (*From Atlantic to Pacific*. New York 1967, s. 33). Podobny pogląd wygłosił M. P. Du Val w czasie przesłuchania przed senacką komisją spraw zagranicznych (1977): „Vital Speeches of the Day“, September 1, 1977, s. 668. O zadaniach Dowództwa Południowego (w szczególności o nadzorowaniu misji wojskowych — MAG) pisze D. L. Ethison: *The United States...*, s. 66—67 i 74.

¹⁷⁰ J. Y a u (*El Canal...*, s. 126) stwierdza: „Obecność baz wojskowych nie może być usprawiedliwiona obroną kanału, wiemy bowiem dostatecznie, jak można na długi czas przerwać tranzyt. Wystarczy jedynie uszkodzić mechanizm śluz lub zniszczyć jego obiekty dodatkowe, lub gwałtownie podnieść poziom wody, by sparaliżować żeglugę.“

— w dobie współczesnej ewentualny atak nastąpiłby z użyciem rakiet międzykontynentalnych, dlatego jego obrona została przejęta przez bronie antyrakietowe, usytuowane poza obszarem Kanału¹⁷¹.

Te same zresztą argumenty mogą służyć do wyciągania innych wniosków; w Stanach Zjednoczonych między innymi z tego powodu od lat sześćdziesiątych rozważa się możliwość wybudowania kanału na poziomie morza.

Zanim Panama oficjalnie zaczęła kwestionować potrzebę stacjonowania sił amerykańskich (co nastąpiło dopiero w latach siedemdziesiątych), a także dążyć do wycofania obcych baz z obszaru Kanału, wcześniej w literaturze pojawiły się takie postulaty. Z pewnością nie pozostało to bez wpływu na określenie tzw. polityki narodowej w sprawie Kanału Panamskiego. Już Narciso Garay (wielokrotny minister spraw zagranicznych w okresie 1916–1940) pisał, że optymalnym rozwiązaniem dla Panamy byłoby przyjęcie statusu państwa zneutralizowanego i słusznie dopatrywał się przeszkody dla takiej ewentualnej decyzji w istnieniu baz amerykańskich¹⁷². Podobny postulat formułował M. Pereira. Pisał, że „Kanał powinien być zorientowany na rzecz pokoju, nie wojny“, najlepszym zaś tego rozwiązaniem byłaby efektywna neutralizacja¹⁷³. Najszerzej na ten temat wypowiadał się prywatnie, w interesującym nas okresie, dyplomata panamski Ernesto Castillero Pimentel, syn wybitnego historyka Castillero Reyesa:

Najbardziej światli ludzie panamskiej historii rozumieli misję Przesmyku jako niesienie pokoju i współpracę wszystkich narodów, odrzucając ideę, iż nasza ojczyzna miałaby służyć jako baza wojskowa jakiegokolwiek mocarstwa.¹⁷⁴

W innej pracy postulował między innymi wynegocjowanie całkowicie nowego, na okres 15-letni, układu z USA, w którym byłaby uznana pełna suwerenność Panamy w Strefie, całkowite wycofanie wojsk USA, neutralizacja całej Panamy wraz z obszarem Kanału¹⁷⁵.

Głosy te o dużej nośności społecznej — szczególnie w środowisku akademickim — były zwiastunem istotnej reorientacji w sferze polityki i opinii publicznej w najbliższej przyszłości. Wyprzedziły konkretne działania rządu w tym kierunku, wespół jednak z wyrażanym niezadowolaniem części społec-

¹⁷¹ Por. E. Benedetti: *Tres ensayos...*, s. 67; R. N. Burr: *Our Troubled...*, s. 38; Z kolei w pracy zbiorowej *Los Estados Unidos y la América Latina. Conferencia del Caribe. Puerto Rico 1960* (s. 224) przytacza się ten sam argument, ale nie po to, by powątpiewać w zasadność stacjonowania sił USA w Strefie.

¹⁷² Por. N. Garay: *Panamá y las guerras...*, s. 176–178.

¹⁷³ M. Pereira: *Antología del Canal...*, s. 132.

¹⁷⁴ E. Castillero P.: *Significado y alcance de la neutralización de Panamá*. (Tekst referatu w tenże: *Panamá...*, s. 337).

¹⁷⁵ E. Castillero P.: *Política exterior...*, s. 63–64.

czeństwa — protest w sprawie baz w 1947 roku oraz tzw. walka o flagi zapoczątkowana w 1958 roku — były zapowiedzią nadchodzących przemian w stosunkach panamsko-amerykańskich. Niezadowolenie, o którym mowa, nie wynikało jedynie z przesłanek *stricte* politycznych. Niemniej istotne były dążenia rewindykacyjne o charakterze ekonomicznym.

Aspekty ekonomiczne

Zagadnienia ekonomiczne w największym stopniu absorbowały obydwie strony w podejmowanych rokowaniach; dotyczyła ich także największa część postanowień w podpisywanych umowach modyfikujących układ z 1903 roku. Stroną inicjującą — podobnie jak w innych sprawach — była przede wszystkim Panama i choć nie wszystkie postulaty panamskiej dyplomacji ziściły się w postaci aktów prawnych, a tym bardziej w praktyce, tym niemniej Stany Zjednoczone w tej sferze stosunków dwustronnych były skłonne — w porównaniu z pozostałymi — pójść na dość znaczną ugodę. Z drugiej strony, żądania panamskie nie były nazbyt daleko idące lub też nazbyt łatwo wycofywano się z nich w konkretnych rokowaniach, o ile tylko Departament Stanu nie wyrażał na nie zgody. Ponadto Panama, uzyskując pewne przywileje, nierzadko sama przyznawała kolejne uprawnienia Stanom Zjednoczonym.

Problem, o którym mowa, może być rozpatrywany z różnego punktu widzenia: albo poprzez przeanalizowanie wpływu, jaki wywierała na rozwój — lub niedorozwój — gospodarki panamskiej Strefa Kanału i system powiązań z USA (co pozostaje już w kręgu zainteresowań ekonomii), albo też — jak tutaj — poprzez analizę tej płaszczyzny stosunków politycznych, która odnosiła się do rozwiązywania w drodze decyzji polityczno-prawnych — jednostronnych bądź dwustronnych — zagadnień ekonomicznych, jakie pojawiły się dzięki układowi Hay — Bunau-Varilla i wykonywaniu jego postanowień. Płaszczyzna ta daje — wespół z innymi — syntetyczny obraz stosunków między Panamą a USA w interesującym nas okresie.

Przy okazji omawiania innych zagadnień nadmieniałem już o reakcji Panamy na zarządzenie sekretarza wojny Tafta z 24 czerwca 1904 roku, a także o sposobie rozwiązania wynikłych z tego kontrowersji (tzw. porozumienie Tafta). Zarządzenie Tafta, będące konkretnym przejawem jednostronnej wykładni układu Hay — Bunau-Varilla, mogło doprowadzić do prawie całkowitego zahamowania rozwoju handlu zagranicznego Panamy. Dlatego z inicjatywą podjęcia kroków w celu jego zmiany wystąpiła przede wszystkim Izba Handlowa miasta Panamy. Nie przypadkiem także, głównie w interesie tej grupy społecznej, którą Izba reprezentowała, dyplomacja panamska usiłowała przeforsować taką wykładnię umowy z USA, dzięki

której Panama zachowywałaby jurysdykcję nad handlem zagranicznym Strefy Kanału. Jak wiadomo, Departament Stanu stanowczo nie zgadzał się z taką propozycją, choć dzięki tzw. porozumieniu Tafta zniesiono najbardziej restrykcyjne postanowienia zarządzenia z 24 czerwca. Było to możliwe między innymi dlatego, iż Panama potwierdziła jurysdykcję USA nad portami Ancón i Cristobal, a także poczyniła dodatkowe preferencje celne w handlu ze Stanami Zjednoczonymi. Tzw. porozumienie Tafta było jednak tylko czasowym kompromisem. W intencji stron nie miało mieć trwałego charakteru, chodziło bowiem o regulację na czas budowy kanału. Brak też było w 1904 roku doświadczeń wynikłych z układu Hay — Bunau-Varilla, które by mogły być wskazówką, w jakim kierunku powinny pójść rozwiązania o bardziej trwałym charakterze.

W istocie też 1 września 1922 roku sekretarz stanu Hughes wystąpił z wnioskiem do prezydenta Hardinga o anulowanie tzw. porozumienia Tafta, co prezydent uczynił — po uprzednim upoważnieniu Kongresu — proklamując wygaśnięcie tego porozumienia z dniem 1 czerwca 1924 roku¹⁷⁶. Decyzja ta miała bez wątpienia wpływ na toczące się wówczas rokowania w sprawie układu (Alfaro — Morales — Kellog) o modyfikacji i uzupełnieniu niektórych postanowień *Konwencji* z 1903 roku. Jak już nadmieniałem, była również z pewnością rodzajem presji na delegację panamską.

Panama była zainteresowana trwałą regulacją prawnomiędzynarodową stosunków gospodarczych ze Strefą Kanału, co stało się głównym powodem wszczęcia wspomnianych negocjacji w latach dwudziestych. Oprócz tego brano już pod uwagę praktykę polityki handlowej władz amerykańskich w Strefie, która w odczuciu rządu panamskiego była szkodliwa dla rozwoju handlu rodzimego. Wkrótce po zakończeniu I wojny światowej, w styczniu 1919 roku, prezydent Porras powołał komisję w celu przestudiowania naruszających postanowienia konwencji praktyk, a pod koniec tego roku powołał misję negocjacyjną (J. A. Arango, L. E. Alfaro, J. Navarro i J. E. Lefevre). Starania rozpoczęto od wręczenia gubernatorowi Strefy Ch. Hardingowi memorandum zawierającego wiele postulatów, a w szczególności: ograniczenia sprzedaży w sklepach Strefy do osób wyraźnie do tego uprawnionych, zahamowania przemytu ze Strefy, umożliwienia Panamie zaopatrywania statków, zwrotu niektórych terenów w miastach Panama i Colón, zajmowanych przez Kolej Panamską, oraz rozbudowy środków transportowych łączących port Cristóbal ze stolicą. Jak podkreślano, import artykułów do Strefy Kanału był znacznie większy niż do Panamy, co wynikało z dużego popytu na te artykuły, ze względu na konkurencyjne ceny, oraz sprzyjało przemysłowi¹⁷⁷. Odpowiedź Hardinga (22 czerwca 1920) daleka była jednak od spełnienia

¹⁷⁶ *Foreign Relations...*, 1922, vol. 2, s. 762; 1924, vol. 2, s. 522.

¹⁷⁷ *Memoria de Relaciones...*, 1920, s. 21—28.

większości panamskich postulatów. Na początku 1921 roku wysłano do Waszyngtonu Ricardo J. Alfaro w celu podjęcia bezpośrednich rozmów. Przeszkodził temu konflikt pomiędzy Panamą a Kostaryką i zaangażowanie się USA po stronie Kostaryki. Rezultatem misji było jedynie złożenie w Departamencie Stanu noty (2 kwietnia 1921), w której Alfaro wymieniał tematycznie problemy, jakie winny stać się przedmiotem najbliższych rokowań:

Stosowanie wielu tych postanowień [układu z 1903 roku — J. I.] powodowało ciągle kontrowersje między dwoma krajami, ponieważ Republika Panamy czuje się poważnie zagrożona w swoim życiu gospodarczym, handlowym, cywilnym i także międzynarodowym ze względu na to, jak dzisiaj się interpretuje i stosuje traktat przez władze amerykańskie w Przesmyku.¹⁷⁸

Propozycje tematyczne można sklasyfikować w następujących grupach:

- przejmowanie przez Stany Zjednoczone dodatkowych terenów poza granicami Strefy winno zostać zakończone po uprzednim określeniu, jakie obszary będą potrzebne na cele obrony i wznoszenia obiektów dodatkowych, niezbędnych do funkcjonowania Kanału (pkt I—IV); o sprawie tej nadmieniałem już przy okazji innych zagadnień, w istocie miała ona także aspekt ekonomiczny (odszkodowania dla właścicieli gruntów, pozbawienie tych gruntów przydatności dla gospodarki panamskiej);
- zwrot niektórych terenów w miastach Panama i Colón, zajmowanych przez Kompanię Kolei Panamskiej, i zaprzestanie przez nią działalności komercyjnej w tych miastach (pkt V);
- ograniczenie sprzedaży w sklepach w Strefie Kanału do osób wyraźnie uprawnionych (pkt VI);
- naruszenie przepisów celnych przez przedsiębiorstwa zagraniczne (prywatne) działające w Strefie (pkt VII);
- inne, jak: ułatwienia w wydawaniu koncesji handlowcom panamskim na prowadzenie działalności w Strefie, ustanowienie panamskich urzędów celnych w portach końcowych Kanału, obniżenie opłat za zaopatrzenie w wodę miast Panama i Colón, pomoc w rozbudowie komunikacji lądowej między tymi miastami¹⁷⁹.

Jak widać, nie mała część propozycji była zarazem rodzajem skargi Panamy z powodu nieprzestrzegania przez władze Strefy postanowień umowy Hay — Bunau-Varilla.

Po upływie dwóch lat, w styczniu 1923 roku, Alfaro ponownie skierował notę do Departamentu Stanu. Było to już w kilka miesięcy po

¹⁷⁸ *The Panamanian Secretary of Government and Justice on Special Mission (Alfaro) to the Secretary of State. Foreign Relations...*, 1922, vol. 2, s. 752.

¹⁷⁹ Por. tamże, s. 753—761.

wspomnianym wniosku Hughesa w sprawie anulowania tzw. porozumienia Tafta. Dlatego Alfaro nie tylko powtórzył wcześniejszą tematykę rokowań, ale dokonał przy okazji krytycznej oceny porozumienia jako legalizującego amerykańską okupację portów Ancón i Cristobal, a pozostającego w sprzeczności z układem z 1903 roku. Przywołał także tezę de Obaldii z 1904 roku o przysługującej Panamie jurysdykcji nad handlem zagranicznym Strefy Kanału, czym ponownie wszczął — jak to już omówiłem — polemikę w sprawie wykładni układu Hay — Bunau-Varilla¹⁸⁰.

Obszerna odpowiedź Hughesa (z 15 października 1923) miała dwójaki charakter. Ważny był moment jej wystosowania — ponad miesiąc po oficjalnym zawiadomieniu Panamy (5 listopada) o wygaśnięciu z dniem 1 czerwca 1924 roku tzw. porozumienia Tafta. Panama została więc postawiona przed możliwością utracenia nawet ograniczonych korzyści, jakie wynikały z postanowień tego porozumienia. Hughes odrzucił wszelkie sugestie o niewłaściwym interpretowaniu i stosowaniu układu Hay — Bunau-Varilla, jak też potwierdził całkowitą legalność wszelkich aktów władz Strefy. Polemika ta dotyczyła także niektórych propozycji tematycznych, noszących znamiona skargi. Z drugiej strony pozostawiał jako otwarte i nadające się do dyskusji niektóre z pozostałych punktów (choć raczej o drugorzędnym charakterze, jak: przemysł czy kontrola stacji radiowych)¹⁸¹. Hughes dawał w ten sposób wyraźnie do zrozumienia, że Departament Stanu nie będzie skłonny rozważać tych panamskich postulatów, które zostały sformułowane w konwencji kwestionowania wykładni układu, jak też podważania legalności praktyk władz Strefy, pozostawiając jednocześnie możliwość rokowań nad tymi, które pozbawiono takiego uzasadnienia. Rozumowanie takie nie było pozbawione logiki. Jeśli bowiem Departament Stanu wszelkie wątpliwości interpretacyjne układu z 1903 roku rozstrzygał przez odwołanie się do postanowień art. III, to Panama mogła uzyskać pewne przywileje nie z racji przysługującej jej na mocy tego układu, a jedynie w wyniku nadania ich przez USA.

Argumentacji tej — będącej w istocie kategorycznym określeniem pozycji wyjściowej do rokowań — podporządkował się Alfaro. W styczniu 1924 roku po raz trzeci już przedstawił propozycje tematyczne rokowań (*aide memoire* z 4 stycznia 1924), które były powtórzeniem poprzednich, choć rozpisane bardziej szczegółowo (32 pkt). Różnica w porównaniu z poprzednimi dokumentami była dość istotna, ponieważ tym razem Alfaro nie

¹⁸⁰ Por. Ricardo J. Alfaro, *Minister of Panama to Charles E. Hughes, Secretary of State of the United States, January 3, 1923*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 343–344.

¹⁸¹ Por. Charles E. Hughes, *Secretary of State to Ricardo J. Alfaro, Minister of Panama, Washington, October 15, 1923*. Tamże, s. 382–398.

wdawał się już w żadne spory interpretacyjne¹⁸². Szybka i odmienna była też odpowiedź Hughesa (*aide memoire* z 11 stycznia). Wskazywał, iż Stany Zjednoczone nie mają zamiaru ustanawiania kolonii handlowej w Panamie i wyraził gotowość wynegocjowania *modus operandii* z władzami panamskimi¹⁸³.

W czasie rokowań, które rozpoczęły się w marcu 1924 roku, Stany Zjednoczone dalekie były jednak od uwzględniania najważniejszych propozycji Panamy, w tym głównie dotyczących definitywnego określenia potrzebnych terenów, zwrotu niektórych terenów Kolei Panamskiej oraz budowy dróg. W sumie na 32 pkt strony panamskiej USA całkowicie odrzuciły 12 pkt¹⁸⁴. Osiągnięcie Panamy było częściowe, a biorąc pod uwagę postanowienia polityczne wynegocjowany układ był krokiem wstecz. Tak też — jak wiadomo — Panama odmówiła ratyfikacji umowy z 1926 roku i nigdy już nie powrócono do ponownego negocjowania uzgodnionych wówczas postanowień¹⁸⁵. Decyzja ta okazała się słuszna, ponieważ w istocie korzyści Panamy miały być znikome. W odniesieniu do przejmowania przez USA nowych terenów uzgodniono jedynie obowiązującą procedurę takich działań. Postanowiono wspólnie rozwijać komunikację lądową wzdłuż i poprzez Kanał. Ograniczeniu miało też ulec dokonywanie zakupów w sklepach Strefy. Zezwolono Panamie na posiadanie w portach własnych komór celnych. W zamian Stany Zjednoczone uzyskały prawo instalowania i utrzymywania na całym terytorium Panamy stacji radiowych oraz przyznano im nowe tereny w okolicy Colón¹⁸⁶.

¹⁸² Alfaro uznał, iż wobec niemożności dwustronnego uzgodnienia wykładni *Konwencji* z 1903 roku, rokowania powinny być podporządkowane dwóm założeniom: 1) osiągnięciu korzyści gospodarczych należnych Panamie z racji jej położenia geograficznego; 2) nieszkodzeniu w osiągnięciu dobrobytu Panamy przez władze Strefy. Por. R. J. Alfaro: *Historia documentada...*, s. 51—52.

¹⁸³ Por. tamże, s. 55—57.

¹⁸⁴ Tamże, s. 67—68; W. D. McCain: *Los Estados Unidos...*, s. 230—231; Zagadnieniem długo dyskutowanym były przywileje handlowe Panamy w Strefie. Panama żądała udzielenia ich na wieczność, na co Departament Stanu stanowczo nie wyrażał zgody, skłonny jedynie udzielić na okres maksymalny do 15 lat. Podtrzymywane stanowisko Departamentu Stanu zagrażało dalszemu przebiegowi rokowań. Prezydent Porras zwracał się w tej sprawie do prezydenta C. Coolidge'a z prośbą o interwencję. Por. *Foreign Relations...*, 1924, vol. 2, s. 524, 526, 529.

¹⁸⁵ Jedynie w 1930 roku zawarto konwencję o reklamacjach, która początkowo miała być aneksem do podpisanej umowy.

¹⁸⁶ Por. *Treaty between Republic of Panama and the United States signed at Washington, July 28, 1926*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 403—425. Jedyne, co uwzględniono w odniesieniu do spornej kwestii zajmowania przez USA dodatkowych terenów, to zgodzono się wcześniej powiadamiać władze panamskie o potrzebie zajęcia, a także szacować odszkodowanie (za grunty prywatne) według cen z chwili zajęcia (poprzednio: według wartości z 1903 roku). Por. także F. Velarde: *Análisis...*, s. 21—25. Praca ta należy do nielicznych w piśmiennictwie panamskim, w której oceniono nowy układ jako wyraźnie pozytywny dla rozwoju gospodarczego Panamy.

O słuszności nieratyfikowania umowy zdecydowała także niezbyt odległa przyszłość: w dziesięć lat później, w 1936 roku, administracja demokratyczna podpisała z Panamą *Traktat ogólny o przyjaźni i współpracy*, w którym — poza istotnymi regulacjami politycznymi — Stany Zjednoczone w znacznie większym stopniu uwzględniły panamskie postulaty o charakterze ekonomicznym¹⁸⁷. Przede wszystkim stwierdzono w nim, iż korzyści z Kanału Panamskiego winny przede wszystkim służyć obydwóm krajom. Szczegółowe zaś regulacje przedstawiały się następująco:

- uznano, iż Panama wypełniła wszystkie zobowiązania terytorialne, a zatem każdorazowe przyłączenie nowych obszarów będzie wymagało zawarcia dodatkowych porozumień;
- rentę roczną wypłacaną Panamie ustalono na kwotę 430 tys. dolarów (uprzednio 250 tys.)¹⁸⁸;
- w celu osiągnięcia korzyści handlowych, jakie przynależą Panamie z racji jej położenia geograficznego, wyraźnie określono osoby upoważnione do dokonywania zakupów w sklepach Strefy oraz zamieszkiwania w jej granicach; określono też zasady wynajmu mieszkań w Strefie oraz postanowiono zahamować — o ile to nie pozostaje w związku z funkcjonowaniem Kanału — wydawanie koncesji przez USA przedsiębiorstwom prywatnym na prowadzenie działalności w Strefie; ze swej strony USA zobowiązały się w pełni umożliwić przedsiębiorcom panamskim zaopatrywanie statków korzystających z Kanału; w podobnym celu postanowiono utrzymać zwolnienia od wszelkich opłat na towary wysyłane z terytorium „pod jurysdykcją Panamy“ do Strefy Kanału;
- zapewniono Panamie pełne korzystanie z portów Kanału oraz ustanowienie tam własnych urzędów celnych;
- zapewniono swobodny ruch osobowy między Strefą Kanału i terytorium „pod jurysdykcją Panamy“;

¹⁸⁷ Wszczęte 5 listopada 1934 roku rokowania zostały poprzedzone notą ambasady Panamy w Waszyngtonie (21 września 1933) oraz późniejszym wspólnym uzgodnieniem prezydentów F. Roosevelta i H. Ariasa. Przyjęta tematyka rokowań była w większości powtórzeniem tej z lat dwudziestych (ograniczenia w korzystaniu ze sklepów, restauracji, kin, szpitali znajdujących się w Strefie, panamskie komory celne w Strefie, budowa dróg przez Strefę, preferencje dla towarów panamskich i inne). Nie wszystkie jednak propozycje panamskie z 21 września zostały zaakceptowane (zmiana statusu Kolei Panamskiej, prawo udzielania koncesji dla przedsiębiorstw prywatnych w Strefie, nie prowadzących działalności bezpośrednio związanej z funkcjonowaniem kanału). Por. *Foreign Relations...*, 1933, vol. 5, s. 852—853, 866—867. R. J. Alfaro (*El nacionalismo panameño ante el reto de las negociaciones*. Panamá 1977) wręcz stwierdza (s. 13), iż to, co nie było możliwe do uzyskania w 1926 roku, osiągnięto w 1936 roku.

¹⁸⁸ Nie była to faktycznie podwyżka renty, ale jej rewaloryzacja wynikała z zaprzestania wypłacania sumy 250 tys. w pieniądzu złotym (1934). Dlatego też ustalono, iż Panamie należy się kwota 430 tys. dolarów (w pieniądzu papierowym) od 1934 roku.

— Stany Zjednoczone zrzekły się swego monopolu na komunikację lądową (wzdłuż Kanału), dzięki czemu Panama mogła podjąć rozbudowę drogi między swymi najważniejszymi miastami: Panamą i Colón¹⁸⁹.

Umowa z 1936 roku, choć w sensie prawnym uwzględniała wiele panamskich postulatów o charakterze ekonomicznym, nie była w opinii rządu Panamy ściśle wykonywana przez Stany Zjednoczone, szczególnie w odniesieniu do sklepów Strefy i wydawania koncesji przedsiębiorstwom prywatnym. Panama skarżyła się nadto na dyskryminowanie jej siły roboczej, politykę zatrudnienia i płac¹⁹⁰. Krytykowano także wysokość renty rocznej wypłacanej Panamie. Charakterystycznym przykładem może tu być artykuł ogłoszony przez Ricardo J. Alfaro w 1952 roku, w którym dowodził, iż suma 250 tys. dolarów w złocie, jaką Panama otrzymywała na mocy umowy z 1903 roku, była w istocie kwotą należną Panamie od Kompanii Kolei Panamskiej (uprzednio wypłacaną Kolumbii), a zatem praktycznie Panama nie otrzymuje nic z racji istnienia i funkcjonowania Kanału Panamskiego¹⁹¹.

Krytyki tej nie mogły osłabić korzyści ekonomiczne uzyskane z mocy umowy o bazach z 1942 roku (zresztą nie wszystkie zawarte tam uzgodnienia zostały wykonane — przykładowo most przez Kanał, mający ułatwić komunikację między dwoma rozdzielonymi częściami kraju, oddano do użytku dopiero w latach sześćdziesiątych, zobowiązanie zaś o budowie mostu lub tunelu powtórzono w umowie Eisenhower — Remón z 1955 roku). Były one bowiem uzyskane z tytułu dzierżawy terenów poza Strefą Kanału, nie zaś w konsekwencji zmian prawnych w umowach o Kanale Panamskim. Już w dziesięć lat po podpisaniu *Traktatu ogólnego* minister spraw zagranicznych Alfaro wystosował (10 maja 1946) memorandum, w którym proponował wspólne rozwiązanie kwestii ekonomicznych, w tym takich, które nie czekały się — mimo traktatowej regulacji z 1936 roku — pozytywnego dla Panamy rozstrzygnięcia. W szczególności chodziło o kontynuowanie dyskryminujących warunków płacowych dla pracowników panamskich zatrudnianych przez towarzystwa Kanał Panamski i Kolej Panamską oraz Zarząd Strefy, zaprzestanie sprzedaży w sklepach Strefy artykułów luksusowych oraz ukończenia drogi Panama — Colón. Z nowych problemów Alfaro wymieniał: współpracę w transporcie powietrznym (po otwarciu lotniska cywilnego w Strefie w 1942 roku), scedowanie Panamie linii telegraficznych poza Strefą oraz przekazanie niektórych terenów w stolicy (Punta Paitilla i stację kolejową)¹⁹². Dyplomacja panamska, wysuwając te propozycje, czyniła to

¹⁸⁹ Por. *General Treaty of Friendship and Cooperation...*, s. 433—449.

¹⁹⁰ Por. J. i M. Biesanz: *The People of Panama*. New York 1955, s. 176; C. Cabezas L.: *El derecho de Panama...*, s. 34.

¹⁹¹ Por. R. J. Alfaro: *La anualidad del Canal*. En: *Panamá y los Estados Unidos de América ante el problema...*, 67.

¹⁹² *Foreign Relations...*, 1946, vol. 11, s. 1098—1100.

w dość ważnym momencie, a mianowicie bezpośrednio przed podjęciem starań przez Departament Stanu wynegocjowania nowej umowy o bazach, trudno zatem nie sądzić, że nie była to próba wpłynięcia na administrację w celu wywiązywania się z ustalonych już zobowiązań. Problem ten jednak nie doczekał się rozwiązania w latach czterdziestych i było oczywiste, że przy najbliższej okazji będzie on musiał stać się przedmiotem rozmów.

Po dojściu do władzy José Remona — jak już nadmieniałem — przystąpiono do kolejnych rokowań. W kwietniu 1953 roku minister spraw zagranicznych Octavio Fábrega zaproponował przyjęcie kilku zasad, które miałyby stanowić podstawę szczegółowych negocjacji:

- zapewnienie Panamie faktycznych korzyści przez stworzenie warunków w Strefie do rozwijania jej przemysłu i handlu;
- podwyższenie renty rocznej (później domagano się 4% wpływów brutto Kompanii Kanału Panamskiego);
- stosowanie postanowień umowy z 1903 roku w granicach ściśle zakreślonych celów, dla jakich została zawarta (utrzymanie, funkcjonowanie...);
- pełna i faktyczna równość obywateli Panamy i USA, zatrudnianych przez agencje rządowe w Strefie¹⁹³.

Propozycja druga nie miała na celu ponownego wszczynania polemiki interpretacyjnej umowy z 1903 roku. Nie przytaczano żadnych argumentów. Wespół z pozostałymi miała służyć osiągnięciu głównego celu, tzn. zwiększenia korzyści gospodarczych Panamy. Sądzę, że był to zabieg celowy, ponieważ nadmierne i nazbyt szczegółowe warunki mogły uniemożliwić szybki przebieg rozmów. Przemawia za tym fakt, iż — jak wspominałem przy innej okazji — w czasie rokowań strona panamska wysunęła nowe propozycje, już o charakterze politycznym. Jeśli liczone było z odrzuceniem ich przez Departament Stanu, to o wiele trudniej można było zredukować propozycje wyjściowe.

Same rokowania trwały niezmiernie krótko. W końcu października 1953 roku udała się do Waszyngtonu panamska misja negocjacyjna pod przewodnictwem Octavio Fabregi, a samą umowę (*Traktat o wzajemnym zrozumieniu i współpracy*) podpisano w Panamie 25 stycznia 1955 roku¹⁹⁴. Dowodzi to, iż strona panamska niezbyt konsekwentnie popierała swoje żądania o charakterze politycznym, godząc się na podpisanie umowy po uzgodnieniu kwestii ekonomicznych, tym bardziej iż niektóre z nich były tylko

¹⁹³ *Acuerdo destinado a revisar todo el campo de las relaciones entre los dos países provenientes de la construcción y funcionamiento del Canal Istmico*, 7 IX 1953. *Status juridico...*, s. 203—204.

¹⁹⁴ Por. na temat negocjacji: *Negociaciones de tratado...*, C. Cabezas L.: *El derecho de Panamá...*, s. 40; I. Batista: *El drama de Panamá...*, s. 112; P. M. Armuelles: *Relaciones...*, s. 60.

powtórzeniem już uprzednio uregulowanych prawnie (w 1936 i 1942), a także, iż niejako w zamian Panama zgodziła się wydzierżawić na piętnaście lat bazę wojskową Río Hato. I choć, jak trafnie zauważa P. Ryan, układ ten nie satysfakcjonował żadnej ze stron¹⁹⁵, to trudno uznać, że wykorzystano wszelkie możliwości zmian.

Na podstawie tej umowy podwyższono rentę roczną do sumy 1930 tys. dolarów. Umożliwiono Panamie pobieranie podatków od Panamczyków zatrudnionych i mieszkających w Strefie Kanału (art. II). Ograniczono grupę osób uprawnionych do dokonywania zakupów (bezcłowych) w sklepach Strefy (jedynie obywatele USA zamieszkali w Strefie oraz członkowie sił zbrojnych). Stworzono także podstawy prawne mające sprzyjać rozwojowi handlu panamskiego, a w szczególności preferencje dla towarów panamskich sprowadzanych do Strefy Kanału, ograniczenie bezcłowego importu amerykańskiego do paliw, materiałów niezbędnych do przeprowadzania remontów statków oraz innych towarów z przeznaczeniem dla statków pływających pod banderą USA lub przez nie dzierżawionych; preferencje dla przedsiębiorców panamskich w operacjach handlowych prowadzonych przez przedsiębiorstwa prywatne w granicach Strefy (import — reeksport). Stany Zjednoczone zobowiązały się także prowadzić równą, bez dyskryminacji, politykę zatrudnienia i płac oraz przyznać pracownikom panamskim uprawnienia do dodatków jubileuszowych na zasadach dotyczących pracowników służby cywilnej USA.

Zwrócono Panamie niektóre tereny znajdujące się poza Strefą Kanału (między innymi Punta Paitilla w mieście Panama oraz Nuevo Cristobal w Colón)¹⁹⁶.

Był to zatem układ, wspólnie z memorandum o porozumieniach, w którym Stany Zjednoczone przynajmniej w sensie formalnoprawnym w największym stopniu — licząc od wejścia w życie *Konwencji* z 1903 roku — uwzględniły panamskie postulaty osiągnięcia większych korzyści gospodarczych z Kanału Panamskiego.

Traktat został przez obydwie strony zatwierdzony bez większych przeszkód. Panama ratyfikowała go 15 marca, Senat zaś udzielił zgody na ratyfikację 29 lipca (23 sierpnia dokonano wymiany dokumentów ratyfikacyjnych)¹⁹⁷. Tym niemniej — jak wspomniałem — żadna ze stron nie była nim usatysfakcjonowana. W Stanach Zjednoczonych uważano, że poczyniono nadmierne ustępstwa przy zbyt małych korzyściach (baza Río Hato). Same tylko przekazane Panamie tereny i urządzenia szacowano na 25 mln dola-

¹⁹⁵ P. Ryan: *La controversia...*, s. 67.

¹⁹⁶ Por. *Treaty of Mutual Understanding and Cooperation between the United States of America and the Republic of Panama* oraz *Memorandum of Understanding Reached*. In: D. A. Arosemena: *Documentary...*, s. 471—493

¹⁹⁷ *Suplemento N° 1 a la compilación...*, s. 13.

rów¹⁹⁸. W Panamie natomiast w coraz większym stopniu odczuwano frustrację wynikłą na tle nie zmienionego statusu Strefy Kanału. Stan ten pogłębił się w roku następnym po nacjonalizacji Kanału Sueskiego, czego wyrazem była zorganizowana w 1957 roku wspomniana konferencja okrągłego stołu. W rok później w środowisku akademickim zainicjowano tzw. walkę o flagi.

Traktat Remón — Eisenhower nie mógł już na dłuższą metę sprzyjać stabilnym stosunkom panamsko-amerykańskim. Już w kilka lat po zawarciu traktatu znajdujemy przykłady oficjalnych wystąpień panamskich polityków wyrażających niezadowolenie ze stanu stosunków dwustronnych. W 1958 roku w czasie wizyty w Panamie Milтона Eisenhowera prezydent Ernesto de la Guardia w przekazanym posłaniu mówił o konieczności odnowienia zaufania i przyjaźni w stosunkach z USA, motywując to niewspółmiernie niskimi dochodami z Kanału, odbiegającymi znacznie od potrzeb rozwojowych¹⁹⁹. W roku następnym, w przemówieniu ministra spraw zagranicznych Miguela J. Moreno, wygłoszonym na V spotkaniu konsultacyjnym ministrów spraw zagranicznych, znaleźć można było podobne akcenty: „[...] nasza gospodarka ponosi straty z racji nielegalnej działalności handlowej w Strefie Kanału, gdzie faworyzuje się bezcłowy import artykułów pierwszej potrzeby oraz luksusowych.”²⁰⁰ Choć trudno to uznać za pośrednie nawet propozycje przystąpienia do kolejnych rokowań, to wobec niedawnego przecieź zawarcia traktatu fakty te w dostatecznym stopniu przesądzały o jego w istocie tymczasowym i częściowym jedynie uregulowaniu kontrowersji.

Jak dalece zmieniła się sytuacja polityczna w Panamie dowodzi także i to, że mimo iż pewne postanowienia układu z 1955 roku — w porównaniu z dotychczas zawieranymi porozumieniami — najbardziej zawężyły uprawnienia ekonomiczne USA na korzyść Panamy, nie przyczyniły się one do poprawy stosunków z USA. Jeśli pominąć regulacje o przekazaniu Panamie niektórych terenów czy też powtórzenie postanowienia o zrównaniu warunków płacowych Panamczyków z obywatelami USA (zresztą nie przestrzegane), to wydaje się, że najdonioślejsze były postanowienia art. II i XII. Pierwszy dotyczył prawa Panamy do pobierania podatków od obywateli Panamy zatrudnianych (i ewentualnie mieszkających w Strefie) przez agencje rządowe USA Strefy Kanału. Drugi natomiast umożliwiał pobieranie przez Panamę ceł na towary importowane przez osoby prowadzące działalność usługową na rzecz agencji Strefy Kanału, jednak z wyłączeniem obywateli USA. Ponadto w pkt 4 memorandum uzgodniono, iż Stany Zjednoczone ograniczą sprzedaż dla statków przepływających przez Kanał jedynie do zaopatrywania własnych jednostek, a wobec innych — jedynie do materiałów pędnych i części za-

¹⁹⁸ E. Clare: *Efectos socio-económicos del tratado...*, s. 194.

¹⁹⁹ C. Cabezas L.: *El derecho de Panamá...*, s. 45.

²⁰⁰ M. J. Moreno: *La política exterior...*, s. 62.

miennych. Regulacje te w istocie nie były niczym innym, jak zawężeniem uprawnień Stanów Zjednoczonych, wprowadzały bowiem — choć w stopniu niewielkim — podległość pewnej kategorii osób panamskiemu prawu finansowemu. Na tym polega zasadnicza różnica między tymi postanowieniami a pozostałymi, zarówno tego traktatu, jak i z 1936 roku. Trudno też nie dostrzegać potencjalnych korzyści ekonomicznych z tego tytułu. Jak oceniał Emilio Clare, w szczególności ważne były postanowienia art. XII²⁰¹.

Niezadowolenie z traktatu Remón — Eisenhower trzeba także ocenić przez pryzmat półwiekowego okresu stosunków z USA, a przede wszystkim poprzednich umów, i doświadczeń wpływających z ich skutków. Nie chodzi jedynie o aspiracje polityczne, nie mniejszą rolę odegrały skutki gospodarcze. Jak wynika z przytoczonych wywodów, w interesującym nas okresie wyraźnie daje się wyodrębnić pewną grupę zagadnień, które — niezależnie od pozostałych — dyplomacja panamska traktowała jako priorytetowe. Świadczy o tym fakt, iż wracano do nich przy okazji kolejnych rokowań lub też konsekwentnie podnoszono je w różnych fazach rozmów. Niewątpliwie na pierwszym miejscu należy wymienić postulat definitywnego określenia terenów potrzebnych Stanom Zjednoczonym do budowy, utrzymania i innych celów związanych z Kanałem. Postulat ten miał charakter polityczny, gdyż chodziło przecież o zakres wykonywanej zwierzchności terytorialnej, ale też i ekonomiczny, ponieważ tereny takie były wyłączane spod ich gospodarczej eksploatacji. Po 1936 roku nie stracił on zupełnie na aktualności, gdyż choć Stanom Zjednoczonym nie wolno już było zajmować jakichkolwiek obszarów, to jednak Panama żądała zwrotu niektórych spośród wcześniej zajętych, uzasadniając to przede wszystkim potrzebami urbanistycznymi w obrębie miast Panama i Colón.

Drugi problem wiązał się z dążeniem do ograniczenia konkurencyjności Strefy dla handlu panamskiego. Stany Zjednoczone, korzystając z uprawnień art. XIII układu z 1903 roku, przez wiele lat importowały do Strefy bez żadnych barier celnych wszelkiego rodzaju towary, dzięki czemu posiadały one niższe ceny niż w Panamie. Przy wolnej polityce sprzedaży w sklepach Strefy było to niewątpliwą przeszkodą dla rozwijania handlu panamskiego. Choć uregulowano tę kwestię już w 1936 roku, to jednak dyplomacja panamska stale podnosiła zarzut o nieprzestrzeganiu postanowień prawnych przez władze Strefy.

W następnej kolejności należałoby wymienić postulat umożliwienia przedsiębiorcom panamskim prowadzenia działalności gospodarczej w Strefie. Chodziło nie tylko o stosowanie ułatwień w uzyskiwaniu licencji dla przedsiębiorstw prywatnych, ale także o ograniczenie kompetencji gospodarczych agencji rządowych USA (co uregulowano w 1955 roku) oraz pozbawienie

²⁰¹ E. Clare: *Efectos...*, podobnie E. Benedetti: *Tres ensayos...*, s. 10.

obcych towarzystw prywatnych bezcłowego obrotu towarowego, o ile ich działalność nie była związana bezpośrednio z potrzebami funkcjonowania Kanału. W związku z tym pozostawał postulat utworzenia w Strefie panamskich komór celnych.

Sprawą, do której niejednokrotnie wracano w rozmowach, była dyskryminacyjna polityka płacowa w stosunku do obywateli Panamy, zatrudnianych przez agencje rządowe USA. Choć dwukrotnie to regulowano (w 1936 i 1955 roku), praktycznie ani w omawianym okresie, ani też później nie została ona zniesiona całkowicie. Stosowano bowiem dwa rodzaje stawek: dla obywateli USA tzw. *US rate (gold)* oraz dla pozostałych *local rate (silver)*. Różnica w uposażeniu — nie licząc dodatku 25% dla pierwszej grupy — była kilkakrotna (chodzi oczywiście o rozpiętości płacowe na tych samych stanowiskach)²⁰².

I ostatni — w moim przekonaniu — problem, który należy zaliczyć do grupy ważnych w dziedzinie ekonomicznej, to poddanie obywateli Panamy zamieszkających i zatrudnionych w Strefie panamskiemu prawu fiskalnemu. Pozytywne rozwiązanie tego zagadnienia układem z 1955 roku było podstawą uzyskiwania określonych dochodów budżetowych, poza wskazywanym już politycznym aspektem tej regulacji.

O ile zgodzić trzeba się z poglądem, iż w płaszczyźnie ekonomicznej — odnosząc ją do stanu z 1903 roku — osiągnięto najwięcej, to jednakże i te zmiany miały charakter częściowy. Zapewne też i doświadczenia w tej dziedzinie determinowały wykształcenie się zasadniczo odmiennej orientacji politycznej w Panamie, ukierunkowanej na gruntowną przebudowę stosunków z USA. Znaczenie Kanału Panamskiego — o czym poniżej — dla obydwu stron było bowiem nie tylko różne, ale coraz bardziej oczywista stawała się dysproporcja w uzyskiwaniu z niego korzyści. Mający swe podłoże gospodarcze stan frustracji politycznej, narastających napięć i konfliktów społecznych był typowy nie tylko dla Panamy. Miał wymiar regionalny. Wiele inicjatyw, podjętych później przez administrację Johna Kennedy'ego na niespotykaną wcześniej skalę (między innymi powołanie Agencji Rozwoju Międzynarodowego i Korpusu Pokoju), było niczym innym, jak próbą odpowiedzi na to wyzwanie. Stany Zjednoczone dla utrzymania swojej pozycji w Ameryce Łacińskiej oraz zapewnienia warunków do dalszej ekspansji kapitałowej podjęły wielopłaszczyznowy program pomocy społecznej.

Potrzeby takie dostrzegano już nieco wcześniej, tym bardziej że lata pięćdziesiąte odznaczały się gwałtownym przyrostem inwestycji bezpośrednich

²⁰² Przykładowo w 1948 roku pensja cieśli wynosiła 300 dolarów (*gold*) oraz 95 dolarów (*silver*). Zróżnicowanie występowało w poszczególnych zawodach, nigdy jednak uposażenie według *silver rate* nie przekraczało 40%—54% w stosunku do *gold rate*. Na początku lat pięćdziesiątych rozpiętość ta jeszcze się powiększyła. Por. *Foreign Relations...*, 1948, vol. 9, s. 682; J. i M. Biesanz: *The People...*, s. 67—68.

USA w całym regionie, z 4576 mln dolarów w 1950 roku do 9249 mln dolarów w 1960 roku, przy czym w Panamie tempo przyrostu było najwyższe (ponad siedmiokrotne): z 58 mln do 405 mln dolarów (odpowiednio w tych latach)²⁰³. Charakterystycznym przykładem z tego okresu może być zorganizowanie w Panamie (w rocznicę Kongresu Panamskiego — 1826) konferencji szefów państw amerykańskich w lipcu 1956 roku. Jednym z rezultatów tego spotkania było utworzenie, z inicjatywy prezydenta Eisenhowera, Międzyamerykańskiego Komitetu Przedstawicieli Prezydenckich (Inter-American Committee of Presidential Representative), który opracował założenia współpracy w dziedzinie gospodarczej, społecznej, oświatowej, technicznej i finansowej²⁰⁴.

Programy pomocy nie mogły, rzecz jasna, radykalnie zmienić stosunków między USA a Ameryką Łacińską, w tym stosunków panamsko-amerykańskich. Zmiany istotne musiały polegać na zmianie zasad, rządzących tymi stosunkami. W przypadku Panamy przede wszystkim chodziło o zmianę podstawowych regulacji układu o Kanale Panamskim, co w latach sześćdziesiątych stało się dążeniem powszechnym w tym kraju. W procesie tym wydarzeniem o kapitalnym, bez mała granicznym znaczeniu dla stosunków panamsko-amerykańskich był konflikt ze stycznia 1964 roku.

Konflikt 1964 roku

Na początku lat sześćdziesiątych, po przejęciu władzy przez administrację Johna Kennedy'ego, nic nie zapowiadało nadchodzącego konfliktu w stosunkach panamsko-amerykańskich. Akcje protestacyjne młodzieży panamskiej (tzw. walka o flagi) zostały na jakiś czas zneutralizowane decyzją prezydenta Eisenhowera (1960), zezwalającą na wywieszanie flagi panamskiej w jednym miejscu Strefy Kanału.

Skutki tej społecznej akcji musiały także przyczynić się do zaktywizowania rządu Panamy. O ile bowiem porównamy treść inauguracyjnego wystąpienia prezydenta Ernesto de la Guardia (1956)²⁰⁵, w którym nie było ani słowa o problemach Kanału i stosunkach z USA, z późniejszymi oficjalnymi wystąpieniami — choćby z cytowanym wcześniej głosem ministra Moreno — różnica wydaje się istotna. Tak też nowy rząd prezydenta Roberto F. Chiari (1 października 1960) mógł działać zarówno w bardziej sprzyjających warunkach międzynarodowych, jak również był w zdecydowanie

²⁰³ S. C. Ropp: *Panama: Restive Client*. In: *US Influence in Latin America in the 1980*. Ed. R. Wesson. New York 1982, s. 126.

²⁰⁴ *Documents on American Foreign...*, 1956, s. 437.

²⁰⁵ E. de la Guardia: *Primera conversación con el pueblo*. *Secretaría de Información de la Presidencia de República*, 1956.

większym stopniu zdeterminowany niezadowoleniem wewnętrznym (ze statusu Strefy Kanału).

Sprzyjającą okolicznością do przedstawienia Stanom Zjednoczonym kolejnych propozycji zmian układu w sprawie Kanału była proklamowana przez Johna Kennedy'ego nowa polityka wobec Ameryki Łacińskiej, a w szczególności jej pierwszy praktyczny przejaw w postaci zredagowania na nadzwyczajnej sesji OPA w Punta del Este *Karty sojuszu dla postępu*. Choć program ten był ukierunkowany głównie na poprawę warunków społeczno-gospodarczych rozwoju krajów Ameryki Łacińskiej, posiadał nie mniej ważne akcenty polityczne — jako alternatywa rozwiązań rewolucyjnych i przeciwwaga dla przykładu kubańskiego²⁰⁶. Stwarzał ponadto nadzieję na współuczestniczenie państw latynoamerykańskich w rozwiązywaniu podstawowych problemów regionu, w tym w ich stosunkach z USA. Jest charakterystyczne, że już w trzy tygodnie po uchwaleniu wspomnianej *Karty* prezydent Chiari wystosował (8 września) list do J. Kennedy'ego, proponując przystąpienie do rokowań. Chiari kwestionował przede wszystkim umowę Hay — Bunau-Varilla, uznając ją — wraz z późniejszymi poprawkami — za przyczynę napięć i konfliktów między dwoma krajami:

Było możliwe, że podpisano i narzucono Panamie konwencję całkowicie niesprawiedliwą, dlatego iż z początkiem naszego stulecia ekspansja kolonialna Stanów Zjednoczonych osiągnęła swe apogeum w wyrządzaniu szkody narodom słabym.²⁰⁷

List Chiari wyprzedził nieco w czasie wypracowanie i przyjęcie stanowiska politycznego administracji demokratycznej w sprawie Kanału. Dowodzi tego porównanie dwóch listów prezydenta Kennedy'ego do Chiari z 2 listopada 1961 i 30 kwietnia 1962 roku. W pierwszym bowiem, poza wyrażeniem gotowości szczerego przedyskutowania problemów, nie zajął konkretnego stanowiska. Jednakże, w drugim liście Kennedy godził się na negocjacje w sprawie wszystkich różniących obydwie kraje zagadnień, przy czym pisał także o potrzebie wybudowania nowego kanału na poziomie morza²⁰⁸. Było zatem oczywiste, że Stany Zjednoczone będą skłonne dokonać kolejnej rewizji układu, o ile uzyskają prawo wybudowania nowego kanału na poziomie morza²⁰⁹. Rząd panamski w zasadzie nie sprzeciwiał się temu,

²⁰⁶ Por. *Orędzie do narodów Ameryki i Karta z „Punta del Este”*, 17 VIII 1961. „Zbiór Dokumentów” 1962, nr 7, s. 835 i nast.

²⁰⁷ List Chiari do Kennedy'ego z 8 września 1961. *Status jurídico de los tratados...*, s. 243.

²⁰⁸ Por. listy Kennedy'ego do Chiari z 2 listopada 1961 i z 30 kwietnia 1962. Tamże, s. 245—248.

²⁰⁹ W dwa lata po tej decyzji administracji Kongres uchwalił (22 września 1964) ustawę 88—609, na mocy której powołano Atlantic-Pacific InterOceanic Canal Study Commission. Z końcem 1970 roku Komisja w swoim raporcie końcowym poparła projekt trasy przy-

choć uzależniał ewentualną zgodę od wcześniejszej rewizji układu z 1903 roku²¹⁰. Traktował zatem obydwie sprawy jako niezależne od siebie, co było stanowiskiem słusznym, gdyż w ten sposób dysponowano by ważnym argumentem przetargowym w przyszłych rokovaniach.

Pewnego postępu dokonano już w czasie wizyty Chiari w Waszyngtonie, w czerwcu tego samego roku. We wspólnym komunikacie Chiari — Kennedy (13 czerwca 1962) postanowiono powołać komisję mieszaną (ambasador USA w Panamie J. F. Farland, gubernator Strefy gen. R. Fleming, minister spraw zagranicznych G. Solís oraz O. Fábrega), która miała przygotować pakiet uzgodnień najpilniejszych problemów. Tematyka wyjściowa dla prac komisji była tematyką (9 pkt) zaproponowaną przez Chiari w Waszyngtonie (ściśle wykonywanie przez USA przyznanych im przywilejów, prawo wywieszania flagi Panamy w osiedlach cywilnych i wojskowych Strefy, zwrot niepotrzebnych USA obszarów, eliminacja klauzuli wieczności, stały wzrost korzyści gospodarczych Panamy, zniesienie szkodliwych dla Panamy praktyk w dziedzinie handlu w Strefie, zrównanie uposażeń pracowników w Strefie, ułatwienia portowe dla Panamy, zwiększenie uprawnień podatkowych Panamy wobec panamskich przedsiębiorstw i pracowników w Strefie). Prezydenci zgodzili się już w samym komunikacie w przedmiocie prawa Panamy do wywieszenia swojej bandery w Strefie, a także konieczności zwiększenia udziału przedsiębiorstw panamskich w działalności gospodarczej w granicach Strefy, zwiększenia płac dla pracowników panamskich oraz większych uprawnień podatkowych Panamy²¹¹.

Tematyka zaproponowana przez Panamę nie była — jak widać — nazbyt daleko idąca (poza postulatem abolizowania klauzuli wieczności). Nawet też gdyby Stany Zjednoczone zgodziły się ze wszystkimi propozycjami, to takie porozumienie byłoby kolejną modyfikacją umowy z 1903 roku, nie zaś zastąpieniem jej konwencją jakościowo odmienną. Zupełnie bowiem pominięto zagadnienia administrowania Kanałem, a propozycje o charakterze politycznym koncentrowały się właściwie na praktycznym uznaniu suwerenności tytularnej Panamy nad Strefą Kanału. Trzeba jednak odnotować, iż w przeciwieństwie do poprzednich administracji USA, urzędująca wówczas zgodziła się na wstępne negocjacje całego pakietu panamskich propozycji, w tym z wcześniej odrzucanym *a priori* postulatem o zniesienie klauzuli wieczności. Zasluguje to tym bardziej na uwagę, gdyż — jak już nadmieniałem — w Stanach

szłego kanału na poziomie morza w Panamie, w pobliżu aktualnego kanału ze śluzami (tzw. trasa nr 10). Por. J. L. Busey: *Political Aspects of the Panama Canal*. Tuscon—Arizona 1974, s. 23—24.

²¹⁰ Por. list Chiari do Kennedy'ego z 17 maja 1962. *Status...*, 251.

²¹¹ Tamże, s. 254—257. Memoria... 1964, s. 8, a także na ten temat J. C. Zuñiga: *Los proyectos de tratados de 1967 entre Panamá a y los Estados Unidos*. Panamá 1976, s. 31 (maszynopis powielony).

Zjednoczonych istniała silna opozycja, w tym w Izbie Reprezentantów, wobec jakichkolwiek zmian politycznych statusu Strefy Kanału.

Jest oczywiste, że zgoda na negocjacje wstępne nad tematyką Panamy nie oznaczała akceptacji wszystkich punktów. Powołana komisja zakończyła praktycznie swoją działalność ogłoszeniem wspólnego komunikatu z 10 stycznia 1963 roku. Uzgodniono w nim niewiele więcej spraw od tych, dla których obydwaj prezydenci już wyrazili poparcie w komunikacie czerwcowym. W zasadzie różnica sprowadzała się jedynie do uznawania akredytacji przed rządem panamskim konsułów państw obcych pełniących swe obowiązki w Strefie (co, jak pamiętamy, było praktyką do pierwszych lat dwudziestych), a także uznano, iż flaga Panamy może być wywieszana we wszystkich miejscach cywilnych Strefy, wszędzie tam, gdzie wywieszana jest flaga Stanów Zjednoczonych²¹².

Choć trzeba zgodzić się z tym, iż rezultaty były dość ograniczone i osiągnięte uzgodnienia miały raczej na celu poprawę sytuacji doraźnej, to jednak nie był to jeszcze etap rokowań właściwych nad nowym układem. Administracja Kennedy'ego, o ile byłaby skłonna do nich przystąpić, wcześniej musiałaby dysponować wynikami studiów nad trasą przyszłego kanału na poziomie morza, czego — jak wiadomo — wówczas jeszcze nie posiadano. Także i tematyka rozmów, zaproponowana przez rząd Chiari, nie obejmowała wszystkich problemów związanych z funkcjonowaniem Kanału i statusem Strefy Kanału, co pozwala sądzić, iż nawet gdyby Stany Zjednoczone zaakceptowały wszystkie panamskie postulaty, to zmiana miałaby charakter częściowy, modyfikujący jedynie umowę Hay — Bunau-Varilla. Przy takim założeniu, kiedy przyczyny niepodjęcia negocjacji nad układem całkowicie nowym leżały po obydwu stronach, to jednak przyjęte uzgodnienia — mimo swej ograniczoności — trzeba widzieć jako znaczny postęp w stosunkach dwustronnych. Ocenę tę jednak należy odnieść przede wszystkim do płaszczyzny formalnej, w praktyce bowiem nierzadko odstępowano od przyjętych ustaleń. Uwaga ta dotyczy w tym wypadku głównie prawa wywieszania flagi Panamy w Strefie Kanału, co konsekwentnie bojkotowano. To też stało się bezpośrednią przyczyną konfliktu styczniowego.

Do starć doszło 9 stycznia 1964 roku, kiedy uczniowie znanego gimnazjum państwowego Instituto Nacional usiłowali zawiesić flagę panamską w Balboa. Zostali zatrzymani przez policję amerykańską i pobici przez uzbrojonych mieszkańców Strefy. W odpowiedzi doszło do manifestacji mieszkańców stolicy, a wielu z ich uczestników ze sztandarami Panamy usiłowało przekroczyć granicę Strefy. Doszło do starć z użyciem broni palnej. W godzinach wieczornych tego samego dnia władzę w Strefie przejął szef Dowództwa Południowego gen. O. Meara. Następnego dnia podobne zajścia

²¹² Por. *Status juridico...*, s. 259, 262, 267; *Memoria...*, tamże, s. 15.

wybuchły także w Colón. Siły amerykańskie zablokowały most na Kanale (Puente de las Americas) oraz odcinek drogi w okolicach Colón, odcinając w ten sposób obydwie części kraju. Prowadzono ostrzał z broni maszynowej w kierunku przyległych do Strefy dzielnic miast Panamy i Colón, a samoloty amerykańskie kontrolowały przestrzeń powietrzną. W rezultacie tej gwałtownej akcji, skierowanej przeciwko ludności cywilnej, zginęło 21 Panamczyków, a ponad 400 zostało rannych. Panamska Gwardia Narodowa nie reagowała, mimo że wśród jej funkcjonariuszy także byli ofiary²¹³.

Dnia 10 stycznia rząd Panamy podjął natychmiastowe kroki dyplomatyczne. W nocy do sekretarza stanu Rusa minister spraw zagranicznych Panamy G. Solis oskarżył Stany Zjednoczone o dokonanie agresji, zażądał odszkodowania i ukarania winnych oraz poinformował o zerwaniu stosunków dyplomatycznych²¹⁴. W tym samym dniu minister Solis poinformował o agresji Organizację Państw Amerykańskich, a stały przedstawiciel Panamy w ONZ A. E. Boyd zażądał natychmiastowego zwołania Rady Bezpieczeństwa „w celu przeegzaminowania pilnych spraw w związku z poważną sytuacją zaistniałą między Panamą a Stanami Zjednoczonymi”²¹⁵.

Jeszcze tego samego dnia zebrała się Rada Bezpieczeństwa. Ambasador Boyd, zabierając głos, stwierdził:

Panama jest ofiarą nie sprowokowanego ataku zbrojnego przeciwko swojemu terytorium i ludności cywilnej, dokonanego przez siły zbrojne Stanów Zjednoczonych, zlokalizowane w Strefie Kanału; w wyniku ujawnionego ataku zginęło do tej pory 20 osób [akcja trwała do 11 stycznia — J. I.], a 300 zostało rannych, w związku z czym wytworzyła się sytuacja zagrażająca pokojowi na zachodniej półkuli.

Omówił też główne postanowienia układu z 1903 roku oraz skrytykował politykę USA wobec Panamy:

Strefa Kanału nie może dalej istnieć na podstawie aktualnego statusu, który był przyczyną stałej niezgody. Panama nie może być zależna od traktatów niesprawiedliwych, przeciwnych jej interesom i szkodzącym jej istnieniu. Zmiana statusu Kanału jest imperatywem albo w kierunku jego nacjonalizacji i przyłączenia go do państwa, na którego terytorium się znajduje, albo w kierunku jego internalizacji z przyznaniem Panamie — jak to zachodzi w przypadku kanałów międzynarodowych — warunków preferencyjnych.²¹⁶

²¹³ Por. *Narración de los sucesos ocurridos los días 9, 10, 11 de enero de 1964, a raíz de la agresión norteamericana contra el pueblo panameño*. En: A. Muñoz., E. Castillero P. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976, s. 152—155, 157—163; S. B. Liss: *The Panama Canal...*, s. 137—139.

²¹⁴ *Memoria...*, 1964, s. 54.

²¹⁵ *Status juridico...*, s. 272.

²¹⁶ *United Nations Security Council. Official Record. 1086 Meeting: 10 January 1964*, s. 5, 7.

Treść tego wystąpienia, w części dotyczącej przyszłości Kanału, była bezprecedensowa w historii stosunków panamsko-amerykańskich. Prezydent Chiari postanowił, co prawda, poprzedniego dnia zerwać stosunki dyplomatyczne z USA, uzależniając ich wznowienie od wszczęcia negocjacji nad nowym traktatem, jednak stanowisko Boyda (choć najprawdopodobniej nie konsultowane) było znacznie dalej idące, bo postulowało pozbawienie Stanów Zjednoczonych prawa wyłączności i pierwszeństwa kontroli Kanału (nacionalizacja albo internalizacja).

Rada Bezpieczeństwa, poza wysłuchaniem skargi Panamy i dyskusji, ograniczyła się jedynie do upoważnienia jej przewodniczącego do wezwania prezydentów obydwu państw w celu pokojowego uregulowania sporu. Stanowisko to było motywowane podjęciem kroków mediacyjnych przez Międzyamerykańską Komisję Pokojową OPA. Z takim rozwiązaniem delegat Panamy zgodził się²¹⁷. Zanim bowiem doszło do posiedzenia Rady Bezpieczeństwa, w drodze do Panamy znajdowała się już Komisja Pokojowa. 11 stycznia, w dniu przybycia przedstawicieli Kolumbii, Dominikany, Wenezeli i Argentyny do Panamy, siły USA zaprzestały swych działań. W tej sytuacji Komisja Pokojowa mogła szybko zakończyć pracę i w swym komunikacie z 15 stycznia potwierdziła przywrócenie pokoju oraz wezwała obydwie strony do wznowienia stosunków dyplomatycznych²¹⁸.

Departament Stanu zareagował oficjalnie dopiero po zakończeniu zajęć. W oświadczeniu ograniczono się do stwierdzenia, iż Stany Zjednoczone zostały sprowokowane do użycia siły, gdyż Strefa Kanału została zaatakowana przez strzelców wyborowych²¹⁹. Nieco później (23 stycznia) prezydent L. Johnson wręcz oświadczył, iż rola sił zbrojnych USA polegała na odparciu agresji, nie zaś na jej spowodowaniu. Było to zatem pośrednie uznanie USA za ofiarę napaści. W jego oświadczeniu zawarto jednak pewne akcenty pojednawcze. Przyznał bowiem, iż zajścia i popełnione błędy były udziałem obydwóch stron oraz wyraził gotowość przystąpienia do rozmów²²⁰.

Przywrócenie stosunków dyplomatycznych z USA dokonało się przy aktywnym udziale Organizacji Państw Amerykańskich. W końcu stycznia zwołano nadzwyczajne posiedzenie Rady OPA. Panamski ambasador Miguel J. Moreno, oskarżając USA o agresję, zarzucił im pogwałcenie art. VI *Konwencji z 1903 roku* (swoboda tranzytu), a także porozumienia o drodze Colón (z 1950 roku). Stwierdził:

²¹⁷ Tamże, s. 16.

²¹⁸ *Communiqué of the Inter-American Peace Committee, 15 I 1964. Documents on American Foreign...*, 1964, s. 302–303.

²¹⁹ *White House Statement, 14 I 1964. Documents...*, tamże, s. 302.

²²⁰ *Statement by Pres. Johnson, 23 I 1964. Documents...*, tamże, s. 303–304.

Agresja jest przestępstwem międzynarodowym potępianym przez wszystkie narody, ale to przestępstwo jest jeszcze bardziej poważne, kiedy się weźmie pod uwagę przypadek Panamy, gdyż miała ona przez lata agresora w swoim domu i była jego przyjacielem i sojusznikiem.²²¹

W imieniu USA ambasador E. Bunker powtórzył wcześniejsze oskarżenia pod adresem ekstremistów, którzy, prowadząc ostrzał Strefy, sprowokowali zajścia (po stronie Stanów Zjednoczonych było 4 zabitych i około 100 rannych). Jego wypowiedź nie różniła się zatem w niczym od wcześniejszego stanowiska prezydenta Johnsona. Przypomniął także gotowość Stanów Zjednoczonych do przystąpienia w każdym czasie do rozmów w celu przezwyciężenia istniejących różnic²²². Obydwie strony różniły się zasadniczo w ocenie wydarzeń i ponoszonej za nie odpowiedzialności. Nie udało się dyplomacji panamskiej osiągnąć oskarżenia USA o dokonanie agresji ani na forum ONZ, ani też w ramach OPA. Także i badająca wydarzenia, na wniosek Narodowego Stowarzyszenia Adwokatów Panamy, Międzynarodowa Komisja Prawników w Genewie (International Commission of Jurists) nie stwierdziła naruszenia przez Stany Zjednoczone Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka (użycie sił zbrojnych przeciwko pokojowo usposobionej ludności cywilnej)²²³.

Nie zablokowało to jednak wznowienia stosunków dyplomatycznych. Po jednostronnych deklaracjach prezydentów Chiari i Johnsona (21 i 24 marca) wydano 3 kwietnia deklarację wspólną, na mocy której przywrócono stosunki dyplomatyczne oraz postanowiono niezwłocznie przystąpić do rokowań nad nowym układem, „równym i sprawiedliwym“, a także w celu „usunięcia przyczyn konfliktów między dwoma krajami“²²⁴. Można dyskutować, czy tak ogólne sformułowania były korzystne dla Panamy, nadarzyła się však znakomita okazja, by wspólna deklaracja o przywróceniu stosunków dyplomatycznych zawierała podstawowe zasady przyszłego układu pod warunkiem jednak, że rząd Chiari posiadałby dojrzałą wizję takiego układu. Sama bowiem krytyka konwencji Hay — Bunau-Varilla była niewystarczająca. Biorąc pod uwagę to, co było przedmiotem panamskich propozycji w poprzedzających wydarzenia styczniowe kilku latach, stwierdzić trzeba, że koncepcji takiej nie posiadano. W tej sytuacji formuła ogólna była korzystniejsza, gdyż pozwalała w elastyczniejszy sposób uczestniczyć w przyszłych rokowaniach, tym bardziej że do dwóch spraw: konieczności wygaśnięcia

²²¹ *Discurso pronunciado por el Ex. Sr. Miguel J. Moreno, Embajador de Panamá, en la sesión extraordinaria del Consejo de la Organización de los Estados Americanos celebrada el 31 de enero de 1964. En: Panamá, dependencia...*, s. 228.

²²² *Statement by E. Bunker, 31 I 1964. Documents...*, tamże, s. 305.

²²³ *Por. Report on the Events in Panama, January 9—12, 1964. Prepared by the Investigating Committee appointed by the International Commission of Jurists. Geneva, s. 35, 37, 39—40.*

²²⁴ *Por. tekst deklaracji Documents...*, tamże, s. 311.

układu z 1903 roku oraz przyznania Panamie suwerenności nad Strefą Kanału, żadna ze stron nie miała wątpliwości.

Już w grudniu tego samego roku w oświadczeniu prezydenta Johnsona na temat kanału na poziomie morza — co jeszcze raz dowodzi, jakie były główne przyczyny zmiany stanowiska Waszyngtonu — znalazł się fragment o konieczności uznania suwerenności Panamy nad Kanałem²²⁵. W ten sposób rok 1964 był zapowiedzią końca pewnego etapu w stosunkach panamsko-amerykańskich i początkiem wieloletnich rokowań nad nowym układem. Założenia wstępne tych rokowań brzmiały już zgoda odmiennie, a mianowicie: wygaśnięcie konwencji Hay — Bunau-Varilla i uznanie w sposób efektywny suwerenności Panamy nad Strefą Kanału.

Wydarzenia styczniowe były punktem zwrotnym nie tylko w płaszczyźnie stosunków dyplomatycznych między dwoma krajami. Były przede wszystkim przejawem narastającego przez lata społecznego niezadowolenia z dominacji USA, przejawem istotnej zmiany w świadomości społecznej, kształtowanej przez splot faktów historycznych i wówczas aktualnych, poczynając od okoliczności zawarcia umowy w 1903 roku i kończąc na użyciu siły wobec panamskich studentów²²⁶. O tym, iż był to protest masowy i gwałtowny, świadczy też sama reakcja rządu panamskiego, tzn. zerwanie stosunków dyplomatycznych z USA. Wszak rząd Chiari nie miał nastawienia antyamerykańskiego i jeśli podjął taką decyzję, to musiał mieć na względzie zarówno społeczną presję, jak i rozmiary działań podjętych przez siły zbrojne USA. Nadto, choćby proste porównanie liczby ofiar wskazywało już wyraźnie, kto był ofiarą napaści. Dodajmy, że do starć doszło bezpośrednio w wyniku bojkotowania wspomnianej decyzji prezydenta Stanów Zjednoczonych. W tym sensie uznać trzeba za bardzo dyskusyjną i wątpliwą tezę podtrzymywaną przez USA, że zajścia zostały spowodowane przez niewielką grupę ekstremistów panamskich, tezę prezentowaną w oświadczeniach dyplomatycznych, ale nie tylko, gdyż później powielano ją w niektórych wystąpieniach politycznych i literaturze przedmiotu²²⁷. Tłumaczenie przyczyn kryzysów społecznych w Panamie i w innych krajach latynoamerykańskich „komunistyczną infiltracją” nie było zresztą w owym czasie czymś wyjątkowym. Wiele progra-

²²⁵ *Statement by Pres. Johnson, 18 XII 1964. Documents...*, tamże, s. 314.

²²⁶ Tak widzi ten problem C. A. de León: *Significado historico de la actual crisis entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1964. Podobnie też ocenia J. Y a u w znanej pracy *El Canal de Panamá...* Píše on (s. 119): „Lud, który przedtem ledwie nieśmiało ważył się osiągnąć rewizję niektórych postanowień traktatu, teraz podniósł się pewnie, bezpiecznie i mocno, i już nie prosił, tylko domagał się obalenia tak błędnie nazywanego »porozumienia«. Ani jednego kroku w tył — takie było hasło. Panamczyk, który nasiąkł doświadczeniem trzech pokoleń, powiedział: dosyć.”

²²⁷ Choćby w wystąpieniu reprezentanta Daniela Flooda. *Congressional Record, House, 12 VIII 1964*, s. 18 652. Z literatury można przywołać pracę P. B. R y a n a: *La controversia del Canal...*, s. 86.

mów zagranicznych kierowanych do Ameryki Łacińskiej miało bezpośrednio lub pośrednio na celu wzmocnienie sił bezpieczeństwa, sił antypartyzanckich oraz wzmocnienie systemu międzyamerykańskiego pod przywództwem Stanów Zjednoczonych. Jak wiadomo, także polityka interwencji i użycia sił zbrojnych nie była czymś wyjątkowym w tamtych latach.

Wydarzenia styczeniowe unaocznily także z całą ostrością anachroniczny stan stosunków panamsko-amerykańskich i mimo tłumaczenia dyplomacji USA w oczywisty sposób musiały determinować konieczne zmiany w polityce Waszyngtonu wobec Panamy. A że zbiegły się one z nowym celem w polityce amerykańskiej (budowa kanału na poziomie morza), tym łatwiej ówczesnej administracji przyszło się na nie zdecydować. W tym sensie można mówić o pozytywnych dla Panamy rezultatach kryzysu z 1964 roku.

Wniosek podstawowy, jaki nasuwa się po analizie interesującego nas w tym rozdziale okresu stosunków panamsko-amerykańskich, iż nie zmieniły się podstawowe elementy determinujące ich istotę, nie pozostaje w sprzeczności z wyraźnie dostrzegalnymi przeobrażeniami. W grupie zmian pozytywnych — z punktu widzenia panamskiej racji stanu, co w tym wypadku oznaczało pomniejszenie stanu nierówności między stronami — należy wskazać przede wszystkim na anulowanie uprawnień politycznych Stanów Zjednoczonych wykraczających terytorialnie poza Strefę Kanału. Instytucja gwarantowania niepodległości i interwencji w sprawy wewnętrzne i zewnętrzne — zastosowana nie tylko wobec Panamy — została ostatecznie zdelegalizowana w latach 1939—1941. Jej stosowanie wywarło przemożny wpływ na życie polityczne w Panamie, w istotny sposób ograniczało — oprócz statusu samej Strefy Kanału — jej prawa suwerenne. Trzeba jednak zauważyć, iż poza jednym przypadkiem — delimitacji granicy z Kostaryką — rządy Panamy nie sprzeciwiały się zarówno istnieniu tego prawa, jak i jego stosowaniu przez USA.

Jednocześnie anulowano także i inne prawo Stanów Zjednoczonych — podobnie jak uprzednie — wykraczające poza Strefę swobodnego zajmowania dodatkowych obszarów lądowych i wodnych (co miało nadto i znaczenie gospodarcze). W tym jednak przypadku Panama nie pozostawała bierna, protestując początkowo przeciwko jednostronnym decyzjom władz Strefy o zajęciu, a przy pierwszych negocjacjach — w latach dwudziestych — proponowała jego wygaśnięcie, słusznie argumentując, iż zagraża ono integralności terytorialnej kraju.

Abolizowanie tych dwóch praw limitowało już terytorialnie uprawnienia USA do granic Strefy Kanału. Podobne skutki wywoływała również decyzja Zgromadzenia Narodowego (przede wszystkim dzięki protestom społecznym w Panamie) o nieratyfikowaniu umowy Filós — Hines w grudniu 1947 roku. W ten sposób mieliśmy do czynienia z tendencją ogólną, polegającą na ograniczaniu praw Stanów Zjednoczonych do Strefy Kanału. I jeśli nie

liczyć szczególnego okresu — II wojny światowej — to jedynym tego wyłomem było wydzierżawienie na 15 lat umową Remón — Eisenhower bazy Río Hato.

Pozytywne zmiany zanotowano także w dziedzinie ekonomicznej, choć osiągane nierzadko za kolejne ustępstwa Panamy. Za najważniejsze uważam — co również i w tym miejscu należy powtórzyć — trwałe określenie granic Strefy oraz zwrot niektórych obszarów wcześniej zajętych przez Stany Zjednoczone, a ponadto przyznanie Panamie prawa pobierania podatków od swoich obywateli zatrudnionych lub zamieszkających w Strefie Kanału, jak też wprowadzone ograniczenia w korzystaniu z przywilejów celnych oraz tanich usług (głównie sklepów). Wszak ograniczenie, o którym mowa, w zasadzie ściślej określało postanowienia *Konwencji* z 1903 roku, tym niemniej zupełnie odbiegająca od nich praktyka była szczególnie szkodliwa dla panamskiej gospodarki. To samo można odnieść do innej, o podobnym charakterze regulacji: o zaprzestaniu swobodnego wydawania licencji na działalność gospodarczą w Strefie i kierowaniu się przy tym przez władze Strefy celami umowy Hay — Bunau-Varilla.

Za drugorzędną natomiast uważam regulację o zrównaniu warunków płacowych dla pracowników Kompanii Kanału Panamskiego i Zarządu Strefy, gdyż ostatecznie zależało to od decyzji (ustawy) Kongresu i nigdy nie udało się tego osiągnąć w pełni. Dlatego też problem ten był wielokrotnie podnoszony w kontaktach dyplomatycznych. Podobnie też traktuję rozwiązanie prawne o preferencjach dla przedsiębiorstw panamskich w Strefie. Miało ono charakter uznaniowy i zależało od jednostkowych decyzji Zarządu Strefy Kanału.

Bez większego znaczenia było dwukrotne podwyższanie renty rocznej (z 250 tys. do 1930 tys. dolarów). Kwota ta była bowiem symboliczna, a ponadto nie miała części podwyżek, w przeciągu sześćdziesięciu lat, obejmowała prostą rewaloryzację dolara.

Trudno w tej chwili przytaczać ponownie wiele innych szczegółowych regulacji ekonomicznych. Pośród wymienionych w tym miejscu — w dostatecznym stopniu ilustrujących zaszłe przemiany — podstawową wartość dla gospodarki panamskiej miały te, które posiadały także wyraźne walory polityczne (anulowanie prawa przyłączania dodatkowych terenów i zwrot niektórych, jurysdykcja fiskalna nad obywatelami Panamy zatrudnionymi w Strefie itd.). I one decydowały w głównej mierze o postępie w tej dziedzinie. Z drugiej jednak strony widoczna jest ograniczoność nie tylko samych zmian, ale też i dyplomatycznych żądań Panamy. Bez zmiany bowiem ramowych regulacji politycznych umowy Hay — Bunau-Varilla głębokie przemiany ekonomiczne nie były nawet możliwe. Co najwyżej — co w zasadzie uczyniono — można było jedynie usunąć najbardziej skrajne, nie mające wiele wspólnego z funkcjonowaniem Kanału, regulacje. Stąd też postęp, o którym mowa, zależał od tego determinanta.

W odniesieniu do wymienionych tu zagadnień politycznych i ekonomicznych wyraźnie zauważalna była tendencja w stosunkach dwustronnych, polegająca na eliminowaniu przyznanych Stanom Zjednoczonym praw w 1903 roku, wykraczających terytorialnie poza Strefę Kanału. USA zostały niejako „cofnięte” do samej Strefy. Nie udały się także próby dyplomacji amerykańskiej utrzymania poza Strefą bez wojskowych (jeśli pominiemy okres II wojny światowej i jedyny wyjątek w czasach pokoju — bazę Río Hato). Był to bez wątpienia największy postęp w porównaniu ze stanem z 1904 roku.

W omawianym okresie nie uległa natomiast zmianie koncepcja samej Strefy, oparta na prawnopolitycznej konstrukcji *suwerenności tytularnej* Panamy i *suwerenności faktycznej* USA. Owe konstrukcje, będące dziełem jednostronnej wykładni konwencji (a w szczególności jej art. III), były przyczyną niezgody między stronami, dyplomatycznych polemik i faktycznie blokowały w pełni satysfakcjonujące rozwiązywanie wielu problemów. Należy jednak zauważyć, że dyplomacja panamska wykazała niekonsekwencję — w przeciwieństwie do USA — w tej dziedzinie. Od czasu sformułowania znanej tezy de Obaldii (11 sierpnia 1904) niejednokrotnie zaprzeczano jej w korespondencji dyplomatycznej i zawieranych porozumieniach. Przypomnę tylko, iż w podpisanej (choć nie zawartej) umowie z 1926 roku znalazł się fragment o „wykonywaniu praw suwerennych przez Stany Zjednoczone”. W tym sensie zgodzić się też trzeba z krytykami umowy z 1936 roku. Zawarcie jej bowiem było potwierdzeniem, w wielu ważnych płaszczyznach, układu z 1903 roku.

Problem ten jest jednak złożony. Zarzut niekonsekwencji wydaje się dość jednostronny. Trudno dziś rozsądzić, czy inna linia postępowania dyplomacji panamskiej była nie tylko możliwa, ale i pożądana. Nawet gdyby istniała polityczna wola stanowczego odrzucania tezy USA „o wszelkich prawach nad Strefą Kanału”, pytanie o to, jak wówczas potoczyłyby się stosunki panamsko-amerykańskie, musi pozostać bez odpowiedzi, nacechowanej dużym stopniem prawdopodobieństwa. Czy utrzymana zostałaby decyzja o otwarciu Strefy Kanału dla handlu międzynarodowego na zasadach określonych w zarządzeniu wykonawczym Tafta z 24 czerwca 1904 roku — co byłoby zupełnie katastrofalne dla gospodarki Panamy — i nie osiągnięto by żadnych zmian traktatowych? Czy też — co w moim przekonaniu jest jeszcze bardziej wątpliwe — Stany Zjednoczone zgodziłyby się przystąpić do rokowań nad całkowicie nowym (jakościowo) układem, wcześniej niż to faktycznie uczyniono? Wątpliwości, jakie się w tym miejscu pojawiają, skłaniają zatem do relatywizowania ocen. Relatywizm, o którym mowa, to przede wszystkim odwołanie się także do takich przesłanek, jak: stan stosunków międzynarodowych, rozwój prawa międzynarodowego, polityki poszczególnych administracji USA oraz sam proces przemian w rozumieniu panamskiej racji stanu. O ile zatem można by się dopatrywać pewnego pragmatyzmu, kiedy

oceniaamy aktywność dyplomacji panamskiej w dłuższych odcinkach czasowych, o tyle sformułowane wcześniej zastrzeżenia trudno już odnieść do niektórych konkretnych poczynąń. Chodzi tu w szczególności o te akty, z których pod presją opinii społecznej Panama następnie się wycofywała, co świadczyło i o tym, iż nie zawsze wykorzystywano możliwe i korzystne rozwiązania.

Nie miały też większego politycznego znaczenia — w moim przekonaniu — dyskusje o prawnej kwalifikacji podstawowej instytucji z konwencji Hay — Bunau-Varilla (regulowanej w szczególności w art. II i III). Nie podjęto bowiem prób uzgodnienia wspólnego stanowiska w tej sprawie (w Stanach Zjednoczonych popularna była teza o umowie dzierżawy, w mniejszym zaś stopniu — o kupnie-sprzedaży, natomiast w Panamie — o służebności międzynarodowej), czy też poszukiwania ewentualnych rozwiązań na podstawie takich uzgodnień. O wiele natomiast donioślejsze pozostaje prawne rozróżnienie statusu Strefy Kanału od statusu Kanału. Sam status Kanału pozostawał wyraźnie w cieniu, koncentrowano się zaś głównie na regulacjach Strefy. Do wyjątkowych należały te głosy — także i w kręgach dyplomacji — które postulowały zmianę statusu Kanału w kierunku jego nacjonalizacji. Zagadnienie to zostało podjęte na szerszą skalę dopiero w okresie późniejszym.

Kolejna sprawa: militaryzacja Strefy Kanału, a także korespondująca z nią współpraca w polityce obronnej USA przed i po przystąpieniu do wojen światowych, nie była przedmiotem sporów czy niezgody między stronami. Wręcz przeciwnie, poza krótkim okresem rządów Arnulfo Ariasa Panama wykazywała daleko idącą lojalność wobec polityki amerykańskiej. Także i militaryzacja Strefy w czasach pokojowych, mimo iż wybiegała daleko poza potrzeby obrony Kanału, była przez Panamę przynajmniej biernie akceptowana w interesującym nas okresie. Uwaga ta odnosi się w szczególności do czasów po II wojnie światowej, kiedy to w Strefie Kanału zaczęto instalować szkoły wojskowe dla potrzeb armii latynoamerykańskich, a także wykorzystywać znajdujące się tam instalacje militarne i ośrodki dowódcze (w tym od 1963 roku — Dowództwo Południowe) dla celów polityki interwencyjnej USA. Dążąc do osiągnięcia pełnej współpracy z Panamą w dziedzinie polityki militarnej, Stany Zjednoczone najwcześniej właśnie w tej materii zgodziły się uznać prawo Panamy do obrony Strefy Kanału. Taka regulacja znalazła się już w — co prawda tylko podpisanym — układzie z 1926 roku, a następnie — choć w różnym brzmieniu — w zawartym *Traktacie ogólnym o przyjaźni i współpracy* z 1936 roku. Niezależnie od intencji USA i braku faktycznych możliwości obrony Kanału przez Panamę, nie można w zupełności bagatelizować samego prawa Panamy do obrony części swego terytorium. A to, wobec wcześniejszego odmawiania jej wszelkich praw nad Strefą, stanowiło pierwszy od tego wyłom.

Polityka Panamy wobec militaryzacji Strefy różniła się zatem istotnie w stosunku do dążeń USA militaryzacji reszty kraju. Stanowisko to zmieniło się także w późniejszym okresie i to przede wszystkim w związku z dyskutowaną formułą neutralizacji Kanału.

Przedstawione główne problemy stosunków panamsko-amerykańskich w latach 1904—1964 ilustrują, jak głęboki był stopień zależności Panamy od USA, pozytywne zaś zmiany, jakie udało się w nich osiągnąć, nie usuwały przyczyn potencjalnych konfliktów, czego wyraźnym przejawem — wydarzenia styczniowe. Osiągnęły one bowiem swój punkt kulminacyjny, gdyż nie zmieniła się istotna ich podstawa: konwencja Hay — Bunau-Varilla. Dalszy ich postęp zależeć już musiał od wynegocjowania nowego układu, opartego na jakościowo innych zasadach: określonego czasu jego obowiązywania, suwerenności Panamy nad Strefą Kanału, równości, współuczestnictwa Panamy w administrowaniu Kanałem, jego obronie, a także osiągania proporcjonalnych korzyści gospodarczych, jakie możliwe były do osiągnięcia dzięki istnieniu na terytorium tego państwa Kanału. Rzecz jasna, że samo określenie zasad przyszłych stosunków nie usuwało jeszcze wielu sprzeczności; nie mniej istotne pozostały szczegółowe regulacje prawnomiedzynarodowe oraz sama praktyka polityczna i gospodarcza. Inna jednak była już optyka tych stosunków w okresie kolejnym — negocjowania umowy całkowicie różnej od układu z 1903 roku.

ROZDZIAŁ CZWARTY

Ku nowym układom

Projekty „trzy w jednym” — pierwsza próba zastąpienia *Konwencji o Kanale Przesmykowym*

Zgodnie z postanowieniami wspólnej deklaracji z 3 kwietnia 1964 roku, obydwa kraje przystąpiły do negocjacji nad nową regulacją Kanału Panamskiego. Ich efektem było uzgodnienie (zakończone parafowaniem) w 1967 roku trzech układów (zwanych „trzy w jednym”): o kanale ze służbami, o kanale na poziomie morza oraz o obronie i neutralności kanału. Chociaż nie weszły one w życie, to jednak zasługują na uwagę z kilku powodów.

Po pierwsze, proces negocjacyjny był ważnym doświadczeniem politycznym, nie bez znaczenia dla ukształtowania się pozycji rządu Panamy w czasie rokowań w latach siedemdziesiątych. Negocjacje miały w zasadzie charakter otwarty i prezentowane stronie amerykańskiej stanowiska wobec najważniejszych zagadnień przyszłych traktatów były szeroko konsultowane. Dyskusja toczyła się nie tylko w Zgromadzeniu Narodowym, ale również wykorzystywano opinie Rady Narodowej Stosunków Międzynarodowych, Narodowego Kolegium Adwokatów, zespołu konsultacyjnego Uniwersytetu Panamskiego i wielu indywidualnych specjalistów. Interesowała się nimi prasa i opinia publiczna. W czasie tych rozmów i merytorycznej dyskusji w różnych zespołach roboczych osiągnięto pełne rozeznanie w wielu szczegółowych problemach i regulacjach traktatowych. Dyplomacja panamska bowiem, poza ogólnym, ramowym wyobrażeniem o przyszłym układzie, nie miała jego konkretnej wizji, jakże w sumie istotnej, gdyż dopiero przez szczegółowe postanowienia można było uzyskać pożądane główne cele układu¹. Faktycznie

¹ Nie mniej ważne były zagadnienia techniczne związane z funkcjonowaniem Kanału, a także wykorzystaniem gospodarczym możliwości, jakie niósł sam Kanał i przyległa doń Strefa. Bez tej kompleksowej wiedzy negocjowanie szczegółowych regulacji niosło ze sobą pewne ryzyko w uzyskaniu optymalnych dla tego kraju rozwiązań. Dopiero jednak we wrześniu 1969 roku powołano stosowną do tych celów rządową komisję doradczą ds. stosunków z USA, która zajmowała się analizowaniem całokształtu problemów związanych z nowym układem. A nieco wcześniej, w listopadzie 1968 roku, utworzono Biuro do Spraw Studiów nad Kanałem Międzyoceanicznym. (*Memoria. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá, parte expositiva, Septiembre de 1970*, s. 16, 117). Funkcjonująca w okresie rokowań Rada Narodowa Stosunków Międzynarodowych spełniała swoje zadania w dość ograniczonym wymiarze, wydawała bowiem opinie na temat projektów rządowych. Mogły więc one mieć co najwyżej znaczenie korygujące, a nie propozycji wyjściowych.

też Panama ograniczyła się w zasadzie do przedstawienia Stanom Zjednoczonym tylko głównych i ramowych problemów, w szczegółach zaś ustosunkowała się do projektów amerykańskich. Potwierdził to wprost minister spraw zagranicznych Fernando Eleta:

Inicjując obecne negocjacje, nie mieliśmy wyobrażenia o częstotliwości ruchu statków, ograniczeniach obecnego Kanału dla żeglugi, potencjalnych dochodach i korzyściach, optymalnych opłatach, przydatności różnych tras do budowy kanału na poziomie, charakteru i doniosłości wpływu, jaki wywrze on na naszą gospodarkę, o normach prawnych, które regulują obecność sił zbrojnych jakiegoś kraju w innym oraz potrzebnej informacji do negocjowania w sposób bezstronny i skuteczny z taką potęgą, jak Stany Zjednoczone.²

Po drugie, problem nowego układu z USA z jednej strony jednoczył społeczeństwo panamskie, ale również stał się przyczyną nowych jego podziałów. Protesty społeczne z lat 1947, 1959 i 1964 świadczyły o kształtowaniu się tendencji narodowej, inspirowanej głównie przez panamską lewicę. Dążenia, jakie można by jej przypisywać, to przede wszystkim całkowite rozwiązanie polityczne kwestii Kanału, tzn. pełna suwerenność Panamy nad obszarem Strefy oraz ograniczoność czasowa i przedmiotowa praw USA. Jej przeciwnością była tendencja tradycjonalistyczna wyrażająca się w uznaniu, iż Panama znajduje się w strefie wpływów Stanów Zjednoczonych, a zatem nie jest w stanie narzucić im postanowień nowego traktatu³. Uproszczeniem było jednak sądzić, że walka o odzyskanie Kanału to dzieło jedynie sił lewicy. Wiele innych partii, szczególnie o mniejszym elektoracie od rządowej partii Liberalnej, nie mogło nie dostrzegać oczywistych zjawisk i pozostać obojętnymi wobec społecznych żądań pełnej suwerenności politycznej. Przykładowo można wspomnieć o rezolucji partii skupionych w Sojuszu Opozycyjnym (Resistencia Civil Liberal, Coalición Patriótica i Partido Renovador), przyjętej w marcu 1964 roku. Zalecano w niej podpisanie układu z USA, który redukowałby czasowo prawa utrzymania i obrony Kanału, przyznawał sprawiedliwe i równe prawa Panamie oraz określał stosunki USA — Panama na zasadzie posiadacz — kontrahent⁴. Także Partia Panamenistyczna, kierowana przez znanego już Arnulfo Ariasa, nastawiona była nacjonalistycznie. Trudno więc mówić o klarownych i ostrych liniach podziału, tym niemniej sens szczególnego akcentowania udziału lewicy i mas ludowych polegał przede wszystkim na

² *Memoria...*, 1968, parte expositiva, s. XXVI.

³ Por. D. de la Rosa, H. Ricord [i in.]: *El Canal de Panamá*. Mexico 1976, s. 25, 53. W pracy panamskich przywódców komunistycznych (R. D. Sousa [i in.]: *Panamá 1903—1970*. Panamá 1970), znajdujemy opinię (s. 112—114), iż tendencje narodowe i antyimperialistyczne wzmacniały się wraz z narastającymi dążeniami najbardziej upośledzonych grup społecznych o wyzwolenie społeczne. Opór oligarchii przeciwko tym dążeniom polegał między innymi na skłonności do dalszych ustępstw na rzecz USA i utrzymania ich dominacji (s. 116).

⁴ Por. V. F. Goytia: *Como negocia Panamá su canal*. San José 1973, s. 54—55.

politycznej sile, jaką sobą reprezentowały. Znaczenie tej siły zrozumiał później Omar Torrijos i potrafił ją wyzwolić oraz zmobilizować do walki o nowy kształt statusu Kanału Panamskiego.

Przystępując do kolejnych rokowań — choć tym razem nad układem w zamierzeniu całkowicie nowym — Panama czyniła w istocie kolejny krok ku rewizji stosunków z USA, będący logicznym następstwem podejmowanych przez dziesięciolecia inicjatyw. Wszak to ona znajdowała się w położeniu nierównym i anachronicznym z mocy układu Hay — Bunau-Varilla. I odpowiednio: Stany Zjednoczone posiadały umowę niezwykle dla siebie korzystną, o trudno wręcz wyobrażalnych warunkach lepiej gwarantujących dominację w Panamie i kontrolę samego Kanału. Jeśli zatem zdecydowano się przystąpić do rokowań, to — jak się wydaje — tylko opierając się na przekonaniu, iż obowiązujący układ — zarówno pod względem postanowień, jak i możliwości ich wykonania — nie odpowiada aktualnym potrzebom lub też nie gwarantuje w niezbędnym stopniu kontroli nad obecnym czy przyszłym szlakiem międzyoceanicznym, czy też trudno go pogodzić z interesami państwowymi i ich zabezpieczeniem w wymiarze regionalnym i globalnym. Było to zagadnienie na tyle sporne i ważne, że w zasadzie nawet do chwili obecnej nie brak różnic na ten temat.

Bezspornie jednym z bezpośrednich powodów przystąpienia do rokowań były zamierzenia — wspomniane już — budowy kanału na poziomie morza. Wymagało to, rzecz jasna, zawarcia stosownego układu z Panamą i było zrozumiałe, iż bez rewizji stosunków z tym krajem będzie to niemożliwe do osiągnięcia. Przede wszystkim jednak gotowość do rozmów stanowiła element przyjętej w latach sześćdziesiątych nowej polityki USA w Ameryce Łacińskiej. Wydarzenia rewolucyjne na kontynencie — w tym zwycięstwo rewolucji kubańskiej, ale i obawy przed podobnymi rozwiązaniami w innych krajach — rozwój ruchów partyzanckich, wzrost nastrojów antyamerykańskich, a także polaryzacja i niezadowolenie z polityki USA w łonie lokalnych elit politycznych w dostatecznym stopniu świadczyły o potrzebie reorientacji w polityce regionalnej. W tym także sensie problem Kanału i stosunków z Panamą pozostawał bardzo wyraźnym przykładem polityki dominacji. Symptomaticznym ogólnego niezadowolenia i antyamerykanizmu w Ameryce Łacińskiej był już przebieg wizyty wiceprezydenta R. Nixona w krajach regionu w 1958 roku. Jak trafnie ocenia H. E. Mathews,

[...] była ona w określonych znaczeniach najbardziej ważnym wydarzeniem w powojennej historii stosunków z Ameryką Łacińską. Była momentem decydującym o zmianach w tym sensie, że zobowiązywała Stany Zjednoczone do rewizji i zmodyfikowania pewnych kierunków polityki. Otworzyła nasze oczy i co najmniej zainicjowała wysiłek dla stworzenia dobrosąsiedzkiej polityki gospodarczej.⁵

⁵ *Los Estados Unidos y América Latina. Conferencia del Caribe*. Puerto Rico 1960, s. 264.

Zmian dokonywano w poczuciu zagrożenia interesów Stanów Zjednoczonych, w tym i obaw przed rozprzestrzenianiem się ruchów lewicowych i rozwiązań socjalistycznych na kontynencie⁶. Polepszenie stosunków politycznych z Ameryką Łacińską miało służyć dalszej ekspansji kapitałowej i zachowaniu politycznych wpływów USA. W ogólnym zarysie są to zagadnienia znane i z tego powodu nie ma potrzeby ich powtarzać. Ale w tym kontekście warto zwrócić uwagę na rolę, jaką w latach sześćdziesiątych zaczęła odgrywać Strefa Kanału w polityce amerykańskiej. Chodzi konkretnie o znajdujące się tam instalacje militarne. Choć już wcześniej nie miały one spełniać jedynie funkcji obronnej samego Kanału, a w dobie broni rakietowych ich znaczenie jeszcze bardziej zostało zredukowane, to w interesującej nas dekadzie funkcje tych obiektów, wykraczające poza obronę Kanału, znacznie wzrosły. Wykorzystywano je bowiem do zintensyfikowanych w latach sześćdziesiątych programów szkoleniowych dla armii latynoamerykańskich w zakresie bezpieczeństwa i walki antypowstańczej. Ponadto był to okres interwencji USA w Wietnamie, a bazy w Panamie służyły także tym celom (szkolenie w warunkach tropikalnych, punkty przerzutowe do Wietnamu)⁷.

Znaczenie Panamy wyraźnie wzrosło w polityce Stanów Zjednoczonych. O dążeniu do poprawy stosunków z tym krajem świadczy także kierowana tam pomoc gospodarcza: była ona największa w porównaniu z pozostałymi krajami Ameryki Środkowej⁸. Zajmowała też Panama jedno z czołowych miejsc w Ameryce Łacińskiej pod względem wartości prywatnych inwestycji bezpośrednich USA (łącznie w Strefie Kanału i poza nią), charakteryzujących się ogromnym tempem wzrostu. O ile w 1960 roku wartość inwestycji prywatnych szacowano na 405 mln dolarów, to pod koniec dekady już na 1786 mln dolarów, ustępując jedynie Meksykowi⁹. Współ zatem z już wcześniej zainwestowanymi kapitałami państwowymi w Strefie Kanału (inwestycje wojskowe i cywilne), Panama była szczególnie ważnym krajem w całej Ameryce Łacińskiej.

⁶ B. I. Calderon (*Ante los nuevos tratados. Panamá 1967*, s. 13) twierdzi nawet, iż jednym z powodów przystąpienia do negocjacji przez USA było „komunistyczne zagrożenie” w Panamie.

⁷ Podkreślał to jeden z panamskich negocjatorów, ambasador R. Alemán. Por. *Memoria...*, tamże, s. XXV.

⁸ W latach 1962—1980 skierowano tam (bez pomocy międzynarodowej z Banku Światowego i Międzyamerykańskiego Banku Rozwoju) 393,4 mln dolarów, o 75 mln dolarów więcej niż do Nikaragui (drugie miejsce) — mimo przecież dużego wsparcia dla rządu A. Somozy. Por. R. E. Feinberg, R. A. Pastor: *Far from Hopeless: An Economic Program for post-war in Central America*. In: *Central America. Anatomy of Conflict*. Ed. R. S. Leiken. New York 1984, s. 195.

⁹ Por. D. L. Etchison: *The United States and Militarism in Central America*. New York—Washington 1975, s. 6.

Bezspornie także i kryzys ze stycznia 1964 roku w sposób istotny przyczynił się do wszczęcia rokowań. Choć gwałtowna reakcja Stanów Zjednoczonych na manifestacje w miastach Panama i Colón nie była czymś wyjątkowym w polityce regionalnej tamtego okresu (inwazja w Playa Girón, blokada Kuby, interwencja w Dominikanie) i jej rozmiary nie mogą być wskazówką przy ocenie ewentualnego zagrożenia ani Strefy Kanału, ani też interesów związanych z tym krajem, to z pewnością kryzys styczniowy musiał uświadomić skalę społecznego niezadowolenia z dominacji amerykańskiej oraz zdecydowanej woli rządu panamskiego (szczególnie po zerwaniu stosunków dyplomatycznych) do zawarcia nowego układu. Faktów tych nie można było lekceważyć, tym bardziej iż w historii stosunków między dwoma krajami nie brakowało napięć mających swe źródło w nierównoprawnym układzie Hay — Bunau-Varilla.

Do rokowań — zgodnie z oświadczeniem kwietniowym — przystąpiono rzeczywiście niezwłocznie (12 czerwca 1964). Pierwsza ich faza dotyczyła przyjęcia tzw. agendy negocjacji, proponowanej przez stronę amerykańską. Jak się spodziewano, jednym z zasadniczych jej punktów był problem budowy nowego kanału. Ambasadorowie R. Newbegin i R. Anderson proponowali bowiem panamskiemu partnerowi J. Illuece następującą tematykę: problemy suwerenności, zwrot niektórych terenów Strefy, przygotowania na rzecz nowego kanału na poziomie morza, bezpieczeństwo Kanału, zagadnienia zatrudnienia, korzyści ekonomiczne, problem bander państwowych, ułatwienia portowe¹⁰. Wyrażne zalecenie ministra spraw zagranicznych G. Solisa przeszkodziło Illuece w bez mała natychmiastowym zaakceptowaniu takiego projektu tematycznego. Solis nie dopuszczał bowiem możliwości wspólnego negocjowania problemów przyszłego kanału wraz z dotyczącymi obecnego. Sprawę kanału na poziomie morza pozostawiał otwartą, a możliwą do podjęcia po zmianie układu Hay — Bunau-Varilla¹¹. Było to stanowisko — jak się wydaje — słuszne, gdyż w ten sposób usiłowano uniknąć sytuacji, w której Panama za cenę rewizji umowy z 1903 roku musiałaby udzielić nazbyt daleko idących przywilejów USA w związku z projektowaną budową kanału. Zahamowało też szybki postęp w rokowaniach, ponieważ delegacja amerykańska podtrzymywała wcześniejsze propozycje. Oświadczono wręcz, iż gdyby Panama nie wyraziła zgody na budowę nowego kanału, USA rozważą możliwość negocjacji w tej sprawie z innym krajem¹².

¹⁰ *Memoria...*, 1965, s. 9; *Correspondencia de las negociaciones. Memoria...*, 1968, anexo 2—1, s. 11, 22.

¹¹ *Memorandum de Ministro de Relaciones Exteriores para el embajador especial Dr Jorge E. Illueca*, 26 VI 1964. *Memoria...* 1968, tamże, s. 30; Nota Illueki z 14 sierpnia 1964. Tamże, s. 158.

¹² Nota Illueki z 30 czerwca 1964. Tamże, s. 41.

Efektem dalszych rozmów nad propozycjami amerykańskimi było co prawda przyjęcie oświadczenia Illueca — Anderson (28 lipca 1964), ale posiadało ono kilka ułomności. Składało się z 6 pkt (działalność USA w Strefie Kanału, suwerenność Panamy, obowiązywanie prawa i jurysdykcja, korzyści gospodarcze Panamy, udział Panamy w administracji Kanału oraz czas obowiązywania umowy) i pomijało zagadnienia kanału na poziomie morza oraz sformułowania o konieczności wygaśnięcia obowiązujących układów. Nie zawarto tam też żadnych projektów panamskich. Dopiero nieco później Illueca zgłosił zastrzeżenia i zaproponował dołączenie zagadnień związanych z zaprzestaniem przez USA działalności handlowej i przemysłowej w Strefie oraz z udostępnieniem jej dla panamskiego przemysłu i rolnictwa¹³.

Zarówno podpisane oświadczenie, jak i późniejsze inicjatywy Illueki nie spotkały się z aprobatą w Panamie. W listopadzie tegoż roku Illueca został odwołany, a na jego miejsce powołano grupę negocjatorów złożoną z R. Ariasa Espinosa, R. Alemana i D. de la Rosa. Dyskutowano też w stolicy — choć z pewnym opóźnieniem — własne propozycje tematyczne (*temario general*), mające być w założeniu odpowiedzią na przyjętą już tematykę, co w oczywisty sposób oznaczało, że oświadczenie Illueca — Anderson nie pozostaje dla Panamy wiążące, tym bardziej że rozważano ponadto projekt wspólnej deklaracji prezydentów Panamy i USA o zasadach przyszłego układu — jako warunku poprzedzającego uzgodnienie tematyki rokowań.

Wyjście ze wstępnej fazy rokowań pozostawało tym samym dość odległe. Jeszcze we wrześniu 1964 roku minister spraw zagranicznych F. Eleta spotkał się w Waszyngtonie z koordynatorem amerykańskiej grupy negocjatorów E. Clarkiem, który utrzymywał, iż nie może być mowy o wygaśnięciu (jako zasady rokowań) konwencji Hay — Bunau-Varilla bez uprzedniego wspólnego przyjęcia tematyki negocjacji¹⁴. Niewiele zatem wskazywało, by 1964 rok można było zamknąć odnotowaniem postępu w rokowaniach, tym bardziej że Panama niezmiennie popierała swoje stanowiska. W zaaprobowanym ostatecznie panamskim projekcie wspólnej deklaracji (27 listopada) znajdowało się bowiem stwierdzenie o konieczności anulowania układu z 1903 roku; pominięto też w ogóle sprawy budowy kanału na poziomie morza. Negocjatorzy panamscy otrzymali wyraźne instrukcje, by uzyskać bądź akceptację projektu deklaracji, bądź też przynajmniej osiągnąć jednostronną deklarację prezydenta Johnsona o woli USA podpisania umowy całkowicie nowej, zastępującej wspomniany układ. Dwa spotkania nieformalne (2 i 4 grudnia) nie przyniosły jednak żadnych uzgodnień w tej materii i zakończyły się jedynie potwierdzeniem woli dalszego prowadzenia rokowań.

¹³ *Acta № 1. Memoria...*, 1968, anexo 1—1, s. 2—4, R. Alemán: *Comentarios al informe referente a los proyectos de tratados presentado por una comisión del Colegio de Abogados. Panamá 1968*, s. 5 (maszynopis powielony).

¹⁴ *Acta № 1. Memoria...*, s. 19.

Dnia 15 grudnia odbyło się spotkanie ambasadorów Ariasa i Alemana z prezydentem Johnsonem (w trakcie składania listów uwierzytelniających). Nie ulega wątpliwości, iż wykorzystano to do ponownego przedstawienia stanowiska Panamy, gdyż w trzy dni później (18 grudnia) prezydent Johnson wydał jednostronne oświadczenie o Kanale Panamskim. Miało ono charakter przełomowy. Uznał w nim wolę Stanów Zjednoczonych do wynegocjowania nowego układu w miejsce aktualnie obowiązującego¹⁵. Po raz pierwszy wyrażono wprost, a nie jedynie w sposób dorozumiany, jak we wspólnym oświadczeniu z 3 kwietnia, potrzebę wygaśnięcia układu z 1903 roku, choć Johnson zastrzegł wyraźnie, że Stany Zjednoczone powinny zachować niezbędne prawa eksploatawania, obrony i administrowania Kanałem. Tym niemniej, oświadczenie to wychodziło naprzeciw postulatom dyplomacji panamskiej.

Podjęcie przez Johnsona tej decyzji z pewnością nie przyszło łatwo. W Stanach Zjednoczonych nie było sprzyjającej atmosfery dla nazbyt daleko idących ustępstw. W Kongresie wielokrotnie debatowano nad sytuacją w rejonie Karaibów. Do głosu dochodziły siły, które wyraźnie domagały się odbudowy pozycji Ameryki twardymi i nieustępliwymi pociągnięciami. Wspomniany już Daniel Flood nawoływał do zastosowania w polityce regionalnej środków na miarę czasów prezydentów Clevelanda, McKinleya i T. Roosevelta. Był zwolennikiem reaktywowania doktryny Monroe w walce z komunizmem, rozbudowy potęgi wojskowej w tym rejonie i zdolności obronnych Kanału Panamskiego. Nie tylko nie dopuszczał poczynienia ustępstw na rzecz Panamy, ale był przeciwnikiem typowo symbolicznych uzgodnień, jak wywieszanie flagi panamskiej w Strefie Kanału¹⁶.

W styczniu 1965 roku zakończono w Panamie dyskusję nad projektem *temario general*. Zawarto w nim wiele stwierdzeń ilustrujących punkt widzenia Panamy w sprawie podstawowych problemów przyszłego układu. Jak i poprzednio, nie włączono tam żadnego stwierdzenia o projekcie kanału na poziomie morza. Ricardo Alfaro komentował w Narodowej Radzie Stosunków Międzynarodowych:

Jeśli Stany Zjednoczone pragną przede wszystkim otrzymać prawa potrzebne do zbudowania kanału na poziomie morza, to Panama potrzebuje od zaraz, abstrahując od tej sprawy, anulowania traktatu z 1903 roku i zastąpienia go regulacją sprawiedliwą i równą, i dlatego *temario* będzie służyło wyeksponowaniu tego stanowiska.¹⁷

¹⁵ Tamże, s. 17, 23; *Acta № 1, 2. Memoria...*, anexo 2—1, s. 344—345; *Statement by President Johnson, 18 XII 1964. Documents on American Foreign Relations 1964*, s. 314.

¹⁶ *Caribbean Crisis; Continuing Storm Signs Demand Action against Further Perils. Congressional Record — House, August 12, 1964*, s. 18656.

¹⁷ *Acta № 4. Memoria...*, 1968, anexo 1—1, s. 45.

Dlatego też w *temario* mówiono o kolonialnym charakterze Strefy Kanału „w sercu państwa panamskiego”. Aby rozwiązać tę sytuację, postulowano: przejście ustawodawstwa i administracji Strefy Kanału przez Panamę (USA utrzymałyby jedynie prawa regulowania niektórych szczegółowych zagadnień funkcjonowania Kanału); zakończenie działalności handlowej i przemysłowej w Strefie przez Stany Zjednoczone; zniesienie amerykańskiego systemu podatkowego; zaprzestanie przez USA jakiegokolwiek innej działalności nie związanej z utrzymaniem, eksploatowaniem, ochroną i obroną Kanału, zaś władza i jurysdykcja związane z jego utrzymaniem powinny być wykonywane wspólnie; zwrot terenów bezpośrednio niepotrzebnych do realizowania wymienionych celów; udział Panamy w dochodach uzyskiwanych z opłat za korzystanie z Kanału; równe warunki pracy i płacy dla Panamczyków i obywateli USA; zawarcie układu na czas oznaczony¹⁸.

Temario general wręczono Departamentowi Stanu w tym samym miesiącu. Zaznaczono także, iż nie ma ono charakteru zamkniętego i mogą być dołączone inne zagadnienia, co należało odczytać jako pośrednią zgodę na dyskusowanie także tematu obrony Kanału i kanału nowego. Minister Eleta potwierdził zresztą, iż *temario* może mieć zastosowanie do regulacji kanału na poziomie morza¹⁹. Taki sposób postępowania był w pełni uzasadniony. Przedwczesne bowiem wyrażenie zgody i zdeklarowanie gotowości udzielania nowych koncesji mogło zredukować możliwości zmiany aktualnej regulacji prawnej. Potwierdzał to zresztą późniejszy przebieg rozmów. Delegacja amerykańska, poza popieraniem idei budowy nowego kanału, w pozostałych sprawach zajmowała stanowisko dość wyczekujące i ogólnikowe. W kwietniu tegoż roku ambasador Anderson wręczył dwa dokumenty *Panama Canal* i *Sea Level Canal*, które — jak to określano — były jedynie „filozoficznym spojrzeniem” na wiele problemów. Ponadto sugerowano wprost, iż nowy traktat uzyska aprobatę Kongresu tylko wtedy, gdy zagwarantowane w nim będą zasady dotyczące wyłączności USA w zapewnieniu bezpieczeństwa wojskowego, udział zaś Panamy mógłby jedynie polegać na uczestnictwie w radzie, organie kierowanym przez obywateli USA, zajmującym się ocenianiem środków bezpieczeństwa, jak również na uczestnictwie w administrowaniu Kanałem. Zwrot niektórych ziem mógłby być możliwy po wcześniejszym podpisaniu odrębnego porozumienia o statusie sił zbrojnych Stanów Zjednoczonych, na wzór umów zawartych z innymi państwami²⁰.

Dyskusja nad tym oznaczała tym samym rozpoczęcie nowej fazy negocjacji. Z inicjatywy Panamy uzgodniono, iż sprawy administracji Kanału

¹⁸ Por. *Temario General de las Negociaciones. Memoria...*, tamże, anexo 2—1, s. 366—369.

¹⁹ *Acta № 10, Memoria...*, anexo 1—1, s. 137.

²⁰ Por. *Acta № 12, 13, Memoria...*, anexo 1—1, s. 172, 174, 184; *Correspondencia...*, tamże, anexo 2—1, s. 391.456, 459—460.

pozostaną w gestii jednostki prawa międzynarodowego. USA uzyskały też zgodę na omawianie układu o kanale na poziomie morza²¹.

Ten postępek w negocjacjach umożliwił ogłoszenie wspólnej deklaracji prezydentów L. Johnsona i M. A. Roblesa (24 września 1965), o którą wcześniej zabiegała dyplomacja panamska. Nie udało się jednak doprowadzić — jak pamiętamy — do jej ogłoszenia przed uzgodnieniem tematyki rokowań. W preambule deklaracji stwierdzono, iż Panama będzie dzielić wspólnie z USA obowiązki w zakresie administrowania, utrzymania i funkcjonowania Kanału, a także uczestniczyć w zyskach bezpośrednich i pośrednich. W części głównej określono w pięciu punktach cele i zasady toczących się rokowań. Uznano, że:

- traktat z 1903 roku zostanie uchylony;
- w nowym traktacie uzna się w sposób efektywny suwerenność Panamy nad terytorium Strefy Kanału;
- nowy traktat wygaśnie w czasie określonym;
- celem nowego traktatu będzie sprzyjanie integracji politycznej, gospodarczej i społecznej obszaru Kanału z resztą republiki;
- zapewnione zostaną równe warunki dla pracowników każdej narodowości, zatrudnionych przy obsłudze Kanału.

W odniesieniu do spraw obrony stwierdzono jedynie, iż instalacje wojskowe USA będą utrzymane (dla obrony Kanału obecnego i przyszłego) na podstawie umowy o bazach wojskowych i statusie sił zbrojnych. Była to więc formuła kompromisowa, świadcząca o braku choćby bardziej ramowych uzgodnień. Z jednej bowiem strony zakładano, iż obecność wojskowa USA w Panamie może być tylko utrzymana na podstawie odrębnej umowy międzynarodowej (a zatem ewentualny brak umowy uniemożliwiałby taką obecność), z drugiej jednak strony nie określono żadnej zasady dotyczącej amerykańskich baz wojskowych, co rzecz jasna stwarzało większą swobodę dla dyplomacji USA.

Najmniej czasu poświęcono na omówienie spraw związanych z przyszłym kanałem. Potwierdzono jedynie wolę dalszego ich negocjowania, a także prawo USA do prowadzenia niezbędnych badań nad wyborem trasy nowego kanału²².

Biorąc pod uwagę, iż deklaracja została proklamowana po, a nie przed przyjęciem tematyki rokowań, jej ocena musi być różnorodna. Jeśli porównamy ją z poprzednimi deklaracjami (z 3 kwietnia i 18 grudnia

²¹ Por. *Acta № 19, Memoria...*, tamże, anexo 1—1, s. 248; *Correspondencia...*, tamże, anexo 2—1 s. 490—498.

²² Por. *Declaración conjunta Johnson-Robles. 25 de septiembre de 1965. Memoria...* 1965, anexo documental, I asuntos políticos. Także *Text of President's Report on Progress of Negotiations with Panama, 24 IX 1965. Regional and other Documents concerning United States Relations with Latin America. Committee on Foreign Affairs, January 28, 1966. USGPO 1966*, s. 218—219.

1964 roku), to zauważymy wyraźny postęp. Nowością jest zgoda USA na określenie czasu obowiązywania nowej umowy, a zatem ziszczenie wysuwanego przez Panamę żądania o zniesieniu klauzuli wieczności (wcześniej prezydent Johnson uznał konieczność uchylenia *Konwencji* z 1903 roku i efektywną suwerenność Panamy). Pośrednio też wyrażono gotowość likwidacji aktualnego statusu Strefy Kanału (zintegrowanie terenu Kanału z Panamą oraz jej udział w administrowaniu, utrzymaniu i funkcjonowaniu Kanału). W tym sensie deklaracja była logiczną konsekwencją uprzednich decyzji o konieczności zastąpienia obowiązującego układu jakościowo nowym. Słabą jednak stroną deklaracji — z punktu widzenia interesów Panamy — stanowiło to, o czym ona nie mówiła bądź mówiła jedynie w sposób cząstkowy. Chodzi przede wszystkim o sprawy kanału na poziomie morza. Z chwilą bowiem otwarcia nowego kanału znaczenie obecnego zostałoby znacznie zredukowane, a nawet nie można by wykluczyć konieczności jego zamknięcia. W tym sensie znaczenie ustępstw amerykańskich mogłoby okazać się żadne. Deklaracja nie wspomniała bowiem ani słowa o stosowaniu wymienionych zasad, w całości czy w części, do projektowanego kanału. Teoretycznie nie można by tego wykluczyć, ale brak takich postanowień stanowił zagrożenie dla Panamy. Nasuwał się zatem wniosek, że USA będą skłonne przekazać Panamie aktualny Kanał (gdy wygaśnie negocjowana umowa) po uzyskaniu decydującej kontroli (nie wyłącznej, bo to raczej nie było już możliwe) nad przyszłym kanałem. Jeśliby bowiem poszukiwać ewentualnych analogicznych rozwiązań odnoszących się do obydwu kanałów, to przede wszystkim w sprawach związanych z ich administrowaniem. W deklaracji mowa jest jedynie o udziale Panamy w administrowaniu, nie zaś o równym udziale, co wraz z zagadnieniami kompetencji wspólnej administracji — o czym także nie było wzmianki — stanowiło materię, w której przecież miały ogniskować się uprawnienia każdej ze stron. Wątpliwości te mają uzasadnienie także w samym przebiegu rokowań, w których delegacja amerykańska stanowczo domagała się zapewnienia decydującego głosu w administracji Kanału²³. Słabością deklaracji był też brak jakiegokolwiek sformułowania o prawie Panamy do obrony Kanału.

W kilka miesięcy po ogłoszeniu wspólnej deklaracji negocjacje weszły w ostatnią, decydującą fazę. W styczniu 1966 roku Stany Zjednoczone przekazały trzy projekty: traktatu o Kanale Panamskim, konwencji o kanale na poziomie morza oraz porozumienia o prawach i statusie sił zbrojnych. W czerwcu tegoż roku strona panamska przedstawiła swoje kontrprojekty, a we wrześniu — dokument uzupełniający *Korzyści ekonomiczne wynikające z projektu traktatu o Kanale Panamskim*. Rozmowy trwały aż do 22 czerwca 1967 roku, kiedy misje negocjacyjne zgodziły się zarekomendować swoim

²³ Por. Nota Alemana do Elety z 26 listopada 1965. *Memoria...*, tamże, parte expositiva, s. XXV.

rządowi podpisanie trzech projektów²⁴. Po tym terminie dokonano jeszcze pewnych zmian, ale formalnie rozmowy zostały uznane za zakończone.

Rząd panamski nie spieszył się jednak z podpisaniem układów. Zdawano sobie bowiem sprawę, iż Zgromadzenie Narodowe będzie musiało wyrazić na nie zgodę, a takiej pewności rząd nie miał. Partie o reprezentacji parlamentarnej nie były w stanie osiągnąć consensusu w tej materii, tym bardziej że projekty spotykały się z coraz większą krytyką społeczną. W grudniu 1967 roku Kolegium Narodowe Adwokatów ogłosiło raport, w którym zakwestionowano kilka postanowień, uznając część z nich za nielegalne. W lutym 1968 roku obszerny raport ogłosiła komisja ekspertów powołana przez rektora Uniwersytetu Panamskiego, także nie szczędząc krytycznych opinii pod adresem rządu. Dochodziło do tego wiele publikowanych oświadczeń, protestów i opracowań zgłaszanych przez znane osobistości świata polityki, nauki i gospodarki. Los projektów pozostał zatem w zawieszeniu: ani ich nie podpisano, ani ich nie odrzucono. Jedynym wiążącym uzgodnieniem była wcześniejsza (z 15 lutego 1965 roku) wymiana not między ambasadorem USA w Panamie Charlesem W. Adairem a ministrem spraw zagranicznych Fernando Eleta w sprawie umożliwienia Stanom Zjednoczonym przeprowadzenia badań terenowych w ramach studiów nad wyborem trasy kanału na poziomie morza. Prawo uczestniczenia w nich mieli również eksperci panamscy, a nad ich przebiegiem czuwała utworzona wspólna komisja²⁵. Noty Adair — Eleta nie były zresztą pierwszymi w tej sprawie. W 1963 roku ówczesny ambasador Farland w podobny sposób uzyskał zgodę ministra Solisa.

Sytuacja wynegocjowanych projektów nie zmieniała się do czasu, aż rząd wojskowy Panamy zdecydował się je odrzucić i rozpocząć negocjacje od początku. Projekty stały się jednak ważnym punktem odniesienia dla polityki w sprawie Kanału w latach siedemdziesiątych. Zgodnie z postanowieniami projektów — w celu ich przeanalizowania — można wymienić kilka grup tematycznych.

Administracja wspólna Kanału Panamskiego

W związku z zamierzeniem anulowania układu z 1903 roku — wraz z jego modyfikacjami z 1936 roku i 1955 roku — i uznania suwerenności Panamy nad obszarem Kanału, kapitalne znaczenie miała regulacja dotycząca

²⁴ Por. *Memoria*, tamże, s. 14—27, 300—319; 1967, s. 9.

²⁵ *Memoria*... 1966, s. 17, 20, 23, 27. Wokół tego porozumienia rozgorzała także dyskusja prawna. Minister F. Eleta (przyp. 23) uważał, że są one porozumieniem wykonawczym administracji i nie wymagają zgody na ratyfikację przez parlament. Zupełnie odmiennie J. Yau (*El Canal de Panamá, Calvario de un pueblo*. Madrid 1974, s. 71—75).

wspólnej administracji. Jak już wspomniałem, pierwsze propozycje USA zmierzały do dopuszczenia Panamy do administrowania Kanałem, co w sumie sprowadzało się do zreformowania Kompanii Kanału Panamskiego. Panama zdecydowanie nie wyraziła na to zgody, proponując powołanie dziewięcio-osobowej wspólnej rady administracji, której przewodniczącym byłaby osoba mianowana przez sekretarza generalnego ONZ. Amerykanie, godząc się na taką koncepcję, sprzeciwili się jednak jakimkolwiek udziałowi ONZ. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie administracji wspólnej, której pięciu członków rady miało być obywatelami USA, zaś czterech — Panamy²⁶. Zachowana została w ten sposób przewaga Stanów Zjednoczonych, choć nie absolutna. Regułą miało być, iż decyzje winny zapadać zwykłą większością głosów członków obecnych (przy zachowaniu *quorum*), przy czym w niektórych sprawach, jak na przykład uchwalanie statutu obszaru Kanału i jego zmiany, większością kwalifikowaną (2/3)²⁷. Radą miał kierować przewodniczący, mianowany na rok spośród członków rady. Ponadto rada miała powoływać dyrektora generalnego. Kompetencje tych osób określono jednak bardzo ogólnie, co było bez wątpienia słabością projektu.

Dla wypełnienia swych zadań wydzielono tzw. obszar Kanału (*area del canal*), który był materialnym udziałem Panamy w tym przedsięwzięciu, zaś USA miały jej przekazać aktywa Kompanii Kanału Panamskiego. Do administracji należeć miało w szczególności: zarządzanie Kanałem; administrowanie tzw. obszarem Kanału; ustanawianie i pobieranie opłat za tranzyt i inne usługi; ustanowienie regulaminu pracy z poszanowaniem zasady, iż Kanał jest podstawowym źródłem zatrudnienia dla Panamczyków; wydawanie koncesji prywatnym przedsiębiorstwom; współpraca z siłami zbrojnymi USA; powoływanie trybunału; uchwalanie statusu tzw. obszaru Kanału oraz utrzymywanie własnych sił policyjnych dla zachowania porządku publicznego i bezpieczeństwa tzw. obszaru Kanału. Zakres kompetencji był zatem rozległy i wykraczał znacznie poza zwykłe administrowanie kanałem i świadczenie usług dla statków. Stany Zjednoczone zapewniły też sobie dominującą kontrolę, z pewnymi zastrzeżeniami, nad funkcjonowaniem Kanału. Nie była ona, rzecz jasna, tak rozległa, jak wynikało to z *Konwencji* 1903 roku.

Taki sposób powoływania administracji oraz jej kompetencji wzbudził krytykę. W raporcie Narodowej Rady Adwokatów (jej przewodniczącym był wówczas J. Illueca) zarzucono wprost, że „funkcje, które przedtem realizowały Stany Zjednoczone za pośrednictwem Kompanii Kanału Panam-

²⁶ Por. art. IV pkt 1 *Treaty between the Republic of Panama and the United States of America concerning the Panama Canal* [projekt]. *Memoria...* 1968, anexo 2—2, s. 908 oraz art. IV pkt 1 *Tratado entre la República Panamá y los Estados Unidos concerniente al Canal de Panamá* [projekt]. *Memoria...*, tamże, anexo 1—2, s. 589; *Memoria...*, tamże, parte expositiva, s. 41.

²⁷ Art. VIII pkt 5, art. XXIV pkt 2a i c, pkt 4 projektu.

skiego i Zarządu Strefy Kanału, są przekazane nie Panamie, lecz administracji wspólnej²⁸. Podobne wnioski spotykamy w raporcie uniwersyteckim. Jego autorzy uznają za nielegalne przyznanie administracji wspólnej kompetencji przynależnych tylko państwu (ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej), tym bardziej że posiada ją także w sprawach nie mających nic wspólnego z utrzymywaniem, funkcjonowaniem i ochroną Kanału:

Administracja wspólna przez formę, jaką jej nadano, i przyznane funkcje pozwala na kontynuowanie istniejącego obecnie stanu rzeczy, w tym można wspomnieć o zamkniętym obszarze kolonialnym w części naszego terytorium wraz z zagrożeniem legalizacji wielu sytuacji faktycznych, powstałych w Strefie Kanału na marginesie obowiązujących traktatów.²⁹

Jurysdykcja

Art. XXIV projektu stanowił, że prawo panamskie miało mieć zastosowanie na całym „obszarze Kanału”. Ta ogólna dyspozycja pozostawała w ścisłym związku z uznaniem suwerenności Panamy. Jednocześnie wprowadzono wiele wyjątków i ograniczeń stosowania tego prawa, co poniekąd wynikało już z zakresu kompetencji administracji wspólnej. Miała ona bowiem prawo uchwalania statutu tzw. obszaru Kanału, zastępującego obowiązujący kodeks Strefy Kanału. Do statutowej regulacji włączono sprawy żeglugi i transportu morskiego, stosunki między administracją, radą i trybunałami, świadczenie usług przez administrację, niektóre przestępstwa i wykroczenia (przeciwko bezpieczeństwu Kanału i żegludze; statkom i ich załogom, pasażerom, przeciwko administracji, rezydentom i ich majątkowi). Nadto istniała możliwość (art. XXIV pkt 2 av-5) rozszerzenia, na mocy decyzji rady, tego uprawnienia o jakiegokolwiek inne przestępstwa i wykroczenia. Sytuacja prawna tzw. obszaru Kanału była też limitowana dwoma dyspozycjami projektu: o zastosowaniu gwarancji i podstawowych praw obowiązujących w Panamie i Strefie Kanału oraz o zakazie zastosowania przez Panamę jakiegokolwiek ustawy dyskryminującej administrację wspólną, osoby i dobra znajdujące się na tym obszarze. Druga z dyspozycji miała wyraźnie na celu utrzymanie uprzywilejowanej pozycji zamieszkałej tam ludności i działających przedsiębiorstw.

Na mocy art. XXV projektu administracja miała być kompetentna do powołania trybunału tzw. obszaru Kanału, złożonego z ośmiu sędziów

²⁸ *Informe de la comisión designada por el Colegio de Abogados para el estudio de los proyectos de tratados que la República de Panamá negocia con los Estados Unidos. Memoria...*, tamże, parte expositiva, s. 478.

²⁹ *Informe que la comisión designada por la Universidad de Panamá para el estudio de los proyectos de tratados que negocia la República de Panamá con los Estados Unidos de América presenta al Rector de la Universidad. Panamá 1968*, s. 47—48 (maszynopis powielony).

(proponowanych przez prezydentów Panamy i USA), właściwych do orzekania w sprawach cywilnych i karnych, określonych w statucie. Pozostałe przypadki podlegały bądź jurysdykcji panamskiej, bądź amerykańskiej.

Rozwiązanie takie znacznie ograniczało obowiązywanie i wykonywanie jurysdykcji Panamy, co natychmiast zostało podniesione w cytowanych raportach. W raporcie uniwersyteckim wyrażono nawet opinię o całkowitym pozbawieniu Panamy obowiązywania jej prawa w granicach proponowanej nowej jednostki terytorialnej³⁰.

Aspekty gospodarcze

W czasie negocjacji pozycja Panamy w odniesieniu do zysków, jakie winny jej przynależeć, oparta była na dwóch zasadach: osiągnięcia dochodu bezpośredniego z funkcjonowania Kanału oraz otwarcia przyległej doń nowej strefy dla rozwoju własnej gospodarki³¹. Na podstawie układu z 1903 roku Panamie wypłacano roczną rentę (początkowo 250 tys. dolarów) i z tego tytułu otrzymała w latach 1912—1966 w sumie 36 190 tys. dolarów. Koncepcja renty rocznej została utrzymana, jednak miała być tworzona na innej podstawie. Administracja miała być bowiem zobowiązana do wypłacania rocznej kwoty obliczonej od ładunku przewiezonego przez Kanał. Za jedną tonę (2240 funtów) miano płacić Panamie do 22 centów (w pierwszym roku — 17 centów przy wzroście rocznym o 1 cent), USA zaś — do 10 centów. Kwoty te wliczano do kosztów administracji. Według kalkulacji rządu panamskiego wpływ z tego tytułu miały wynieść w latach 1970—1999 w sumie 1052 mln dolarów.

Korzyści pośrednie natomiast miały pochodzić z kilku źródeł:

- równej polityki zatrudnienia;
- sprzedaży na tzw. obszarze Kanału znaczków pocztowych;
- korzystania przez statki pływające pod banderą panamską z wszystkich urzędów znajdujących się w dyspozycji administracji;
- z podatków od osób nie należących do personelu administracji wspólnej i sił zbrojnych USA, a także od przedsiębiorstw;
- z opłat celnych, z wyjątkiem administracji wspólnej i jej kontrahentów;
- stworzenia dla przedsiębiorstw panamskich warunków rozwoju w granicach obszaru;
- w wyniku zwrócenia części terenów Strefy Kanału (brakowało jednak postanowień o Kolei Panamskiej).

³⁰ Tamże, s. 70—71, 73.

³¹ *Beneficios económicos del anteproyecto del tratado sobre el Canal de Panamá. Memoria...*, tamże, parte expositiva, s. 300.

Zagadnienie korzyści ekonomicznych było jednak bardziej skomplikowane, szczególnie w odniesieniu do zakładanego ich rozmiaru w przyszłości. Pomijając oceny skrajne, opinie racjonalne, jakie formułowano w tej materii, dotyczyły kilka ważnych aspektów:

1. Optymistyczne kalkulacje rządu miały wątpliwą wartość dlatego, że trudne były do obliczenia zyski bezpośrednie, a tym bardziej pośrednie. Kanał Panamski posiada bowiem ograniczoną przepustowość, co nie pozwala przyjąć stałego wskaźnika procentowego wzrostu tranzytu. Ponadto nie wzięto pod uwagę spadku siły nabywczej dolara i wzrostu kosztów utrzymania Kanału, tym bardziej że niektóre z jego urządzeń były już znacznie wyeksploatowane.

2. Za błędne uważano ustalenie zasady obliczania podstawy renty rocznej (od przewiezionego ładunku), gdy tymczasem pominięto korzystające z Kanału okręty wojenne i pasażerskie. Nadto, dochody z opłat stanowią tylko część dochodów brutto Kompanii. Przykładowo, w 1966 roku wpływy ogółem wynosiły 131 400 tys. dolarów, z czego tylko 69 100 tys. pochodziło z opłat, w pozostałej zaś części — z tytułu świadczonych usług.

3. Zachowano w projektach wiele przywilejów *zonians* i zobowiązano Panamę do powstrzymania się od jakiegokolwiek dyskryminacji wobec nich.

4. Administracja wspólna utrzymała prawo powierzania części swoich obowiązków przedsiębiorstwom prywatnym, jednak bez żadnej pewności, że dotyczyć to będzie przedsiębiorstw panamskich w uzyskaniu kontraktów.

5. Pozostawienie administracji prawa do wydawania przepisów regulujących stosunki pracownicze stwarzało niebezpieczeństwo utrzymywania polityki zatrudnienia i płacy niekorzystnej dla panamskiej siły roboczej³².

Obrona

W pierwszej fazie negocjacji strona amerykańska pragnęła przeformować regulację prawną, która by w wyraźny sposób wiązała sprawy obrony Kanału z utrzymaniem bezpieczeństwa zachodniej półkuli (co z drugiej strony było tylko zabiegiem mającym na celu legalizację stanu faktycznego). W jednym z dokumentów rządu panamskiego wyraźnie sprzeciwiono się takiemu rozwiązaniu: „[...] zagadnienie obrony półkuli jest sprawą oddzielną i różną od obrony Kanału; wszystko, co się tyczy tego pierwszego, może być dyskutowane tylko niezależnie od układów w sprawie Kanału.”³³ Tym niemniej zgodzo-

³² Por. *Informe que la comisión designada por la Universidad...*, s. 231—235; *Informe de la comisión designada por el Colegio...*, s. 481 i nast.

³³ *Acta № 17, Memoria...*, anexo 1—1, s. 214.

się, by zagadnienia bezpieczeństwa — ambasador Anderson uzależniał dalszy postęp w rokowaniach od spełnienia tego warunku — w decydujący sposób należały do USA³⁴. Nie oznacza to jednak, że nie uwzględniono innych jeszcze postulatów Panamy. W odpowiedzi na projekt USA ze stycznia 1966 roku w sprawie podstawowych praw i statusu sił zbrojnych Panama zażądała jego przemianowania na projekt o obronie i neutralności Kanału, jak też ścisłego określenia w nim obowiązków w tej dziedzinie wraz z wytyczeniem granic i zadań tzw. miejsc obrony (baz)³⁵.

W projekcie konwencji o obronie i neutralności Kanału postanowiono, że Panama przekaże (*de facto* potwierdzi stan faktyczny) tereny zwane miejscami obrony wraz z prawem instalowania tam jakichkolwiek broni, sprzętu wojskowego, rozlokowania sił zbrojnych dla zapewnienia obrony i bezpieczeństwa kanału (obecnego i na poziomie morza), jak również w celu poszukiwań, udzielania pomocy i chronienia w przypadku klęski żywiołowej w całej Ameryce Łacińskiej (art. II). W istocie tzw. miejsca obrony były czternastoma istniejącymi bazami w Strefie Kanału. Dodatkowo Stany Zjednoczone mogły korzystać z innych terenów do przeprowadzenia manewrów wojskowych i prowadzenia inwigilacji. Personel wojskowy wraz z rodzinami był wyłączony spod panamskiej jurysdykcji fiskalnej i w zasadzie także karnej. Utrzymano też istniejące przywileje ekonomiczne.

Przewidziano, choć w niewielkim stopniu, udział Gwardii Narodowej w obronie Kanału. W czasach pokojowych mogła ona pełnić służbę wartowniczą przy wjazdach do baz (!) oraz wypełniać inne obowiązki na ich terenie, o ile jednak taką potrzebę widział tzw. komitet wspólny (uprawniony do nadzorowania przestrzegania układu). W przypadku zaś „pożogi wojennej lub międzynarodowego konfliktu zbrojnego lub zagrożenia agresją czy innym nagłym wypadkiem przeciwko obronie Kanału”, obydwie strony mogły podjąć niezbędne kroki do obrony swoich interesów.

Pozytywny aspekt tej regulacji stanowiło definitywne określenie zajmowanych przez bazy wojskowe obszarów, inaczej mówiąc, Stany Zjednoczone nie mogły już dowolnie wznosić nowych obiektów militarnych poza tymi obszarami. Była to zatem próba legalizacji stanu faktycznego³⁶. W Panamie cały ten projekt spotkał się z krytyką, co wynikało głównie z niechęci społecznej do militarnej obecności USA. Istniało ponadto zagrożenie, iż w przypadku wybudowania nowego kanału przedłuży się tym samym o dziesięciolecie istnienie obcych baz³⁷. Kwestionowano nadmiernie rozbudowany, jak

³⁴ *Acta № 18*, tamże, s. 239.

³⁵ Tamże, s. 234, 239; *Acta № 36*, tamże, s. 569.

³⁶ Por. *Tratado Concerniente a la Defensa del Canal de Panamá y de su Neutralidad* [projekt]. *Memoria...*, tamże, parte expositiva, s. 229 i nast.

³⁷ Podnosi to J. Yau: *El Canal...*, s. 134.

na potrzeby obrony wyłącznie Kanału, system instalacji wojskowych wykorzystywanych do innych celów. Najlepszą obroną, pisano w raporcie komisji uniwersyteckiej, jest neutralizacja Kanału. Obawiano się, iż przyznane prawo instalowania jakiejkolwiek broni, tzn. również jądrowej, uczyni Panamę tym bardziej obiektem ewentualnego ataku³⁸. Sprzeciw wywoływało także tylko symboliczne dopuszczenie Gwardii Narodowej do obrony, ponieważ — jak pisał Carlos Bolívar Pedreschi — obrona Kanału pozostaje w bezpośrednim związku z obroną całego państwa, Stanom Zjednoczonym służy natomiast wyłącznie do utrzymania jej hegemonii gospodarczej, politycznej i wojskowej³⁹.

Neutralność

Zagadnienie to reguluje art. XXXIV projektu umowy o Kanale Panamskim. Nie wprowadza jednak istotnych różnic w stosunku do już obowiązujących regulacji. Potwierdzono zresztą wprost (pkt 2), iż neutralność będzie utrzymywana zgodnie z zasadami stosowanymi od czasu otwarcia Kanału dla żeglugi. Pierwsza uwaga, jaka się nasuwa, to zauważalny brak klauzuli czasowej (pkt 3). Nie mówi się bowiem wprost, czy Kanał będzie neutralny jedynie w czasie pokoju, czy także w czasie wojny. Brak ten jednak w zestawieniu z poprzednim zastrzeżeniem o stosowaniu reguł już obowiązujących nasuwa wniosek, iż chodzi o neutralność w każdym czasie⁴⁰. Projekt przewiduje ponadto jednostronną deklarację neutralności Kanału — jedynie Panamy (pkt 1). Taką redakcję traktuję raczej jako logiczną konsekwencję uznania suwerenności Panamy nad obszarem Strefy, dlatego w odniesieniu do USA podobna deklaracja byłaby zbędna. Wystarczająca zatem jest formuła pkt 2 („Republika Panamy i Stany Zjednoczone zgadzają się, że neutralność Kanału [...] będzie utrzymana zgodnie z zasadami rządzącymi taką neutralnością od czasu, gdy Kanał został otwarty [...]”). Błędny zatem wydaje się wniosek, iż Stany Zjednoczone usiłowały uchylić się w ten sposób od zobowiązania poszanowania neutralności Kanału⁴¹.

³⁸ Tamże, s. 126; *Informe que la comisión designada por la Universidad...*, s. 92—93, 101—103.

³⁹ C. B. Pedreschi: *Comentarios al proyecto de tratado sobre defensa y neutralidad del canal*. En: *Panamá, dependencia y liberación*. Red. R. Soler. San José 1974, s. 247.

⁴⁰ Por. *Tratado entre la República de Panamá y los Estados Unidos concerniente al Canal de Panamá*. Tamże.

⁴¹ Tak przykładowo twierdzą autorzy raportu uniwersyteckiego. Por. *Informe que la comisión designada por la Universidad...*, s. 116.

Pozostają także wątpliwości związane z możliwością militaryzacji Kanału. Dotyczący tego projekt traktatu o obronie Kanału Panamskiego i jego neutralności różnił się oczywiście od skąpych i nieprecyzyjnych postanowień w tej materii dwóch umów Hay — Pauncefote i Hay — Bunau-Varilla. Cel jednak pozostał niezmienny: utrzymanie amerykańskich instalacji wojskowych. Wywołał też i podobne — jak wobec tych umów — słowa krytyki, podważające możliwość zachowania trwałej neutralności Kanału i jego jednoczesnej militaryzacji przez obce państwo⁴².

Klauzule czasowe

W projekcie o Kanale Panamskim przyjęto rozwiązanie kompromisowe między propozycją panamską (25 lat) a amerykańską (75 lat)⁴³. Uzgodniono, iż traktat wygaśnie 31 grudnia 1999 roku, chyba że:

- przed tym terminem zostanie oddany kanał na poziomie morza, to wówczas w rok po jego otwarciu;
- przed tym terminem zostanie rozpoczęta budowa kanału na poziomie morza, to w rok po jego otwarciu, nie później jednak niż 31 grudnia 2009 roku.

Rozwiązanie to było na ogół akceptowane. Krytycznie jednak oceniono ustalone terminy wygaśnięcia konwencji o obronie i neutralności. Przyjęto kilka możliwości:

- po upływie pięciu lat od wygaśnięcia układu o Kanale Panamskim, tzn. w 2004 roku, o ile Stany Zjednoczone nie wybudują kanału na poziomie morza;
- z datą wygaśnięcia układu o kanale na poziomie morza;
- z datą, od której USA nie będą już zobowiązane do obrony kanału międzyoceanicznego (na poziomie albo ze śluzami) na mocy odrębnego układu z Panamą⁴⁴.

W Panamie oceniono, iż odległe daty wygaśnięcia tego układu faktycznie oznaczają utrzymanie klauzuli wieczności w odniesieniu do korzystania z baz wojskowych na jej terytorium.

⁴² Przykładowo, także autorzy wspomnianego raportu (s. 123). Wydaje się, że poszukiwanie argumentów przeciwko możliwości militaryzacji Kanału w zasadach rządzących neutralnością trwałą państw jest dość zawodne.

⁴³ Por. *Acta № 19*, Memoria..., anexo 1—1, s. 251.

⁴⁴ Por. *Tratado concerniente a la Defensa...*, s. 282, 296.

Kanał na poziomie morza

Trzeci z projektów⁴⁵ budził zastrzeżenia innego rodzaju. Część postanowień dotyczących obecnego Kanału miała mieć zastosowanie do kanału na poziomie morza, a tym samym zostały już przedstawione. Zastrzeżenia budził sam charakter umowy, która — jak podkreślono — nie była umową definitywną. Założono bowiem zawarcie dodatkowych porozumień, bezpośrednio przed przystąpieniem do robót, dotyczących trasy kanału, udostępnienia potrzebnego pasa ziemi i określenia korzyści gospodarczych Panamy. Już samo to rozwiązanie stawiało Panamę w niekorzystnym położeniu. USA miały nabyć prawo wybudowania tego kanału, ograniczając się jedynie do powiadomienia rządu panamskiego o rozpoczęciu budowy. Porozumienia dodatkowe musiałyby być tym samym zawarte, co już osłabiało dyplomatyczne możliwości Panamy uzyskania w nich korzystnych dla siebie rozwiązań. Ponadto Panama, przyznając takie prawo Stanom Zjednoczonym, sama była w znacznym stopniu limitowana, gdy tymczasem USA nie miały obowiązku wybudowania kanału na poziomie morza. Limitacja polegała na zakazie negocjowania z jakimkolwiek innym krajem w celu zawarcia podobnej umowy. Zwolniona miała być od tego obowiązku dopiero po upływie jednego z terminów:

- po upływie dwudziestu lat od wejścia w życie tej umowy, o ile USA nie powiadomią ją o gotowości do przystąpienia do prac;
- po upływie pięciu lat od wymienionego powiadomienia, o ile nie przystąpią do prac;
- po upływie piętnastu lat od rozpoczęcia prac, o ile kanał nie zostanie wybudowany.

Istniała zatem teoretyczna możliwość czterdziestoletniego okresu, w którym była związana zakazem, bez gwarancji otwarcia drugiego kanału. Ponadto nie przysługiwało jej żadne odszkodowanie, w razie gdyby USA w ogóle nie przystąpiły do robót, czy też ich pomyślnie nie zakończyły. Niezależnie od tego wyrażono obawy o skutki, jakie mogłyby być wywołane w przypadku oddania do użytku kanału na poziomie morza. Najprawdopodobniej wiązałoby się to ze spadkiem znaczenia obecnego Kanału i spadkiem znaczenia handlowego miast Panama i Colón⁴⁶.

Poza przedstawionymi tu uwagami na temat trzech projektów zarówno w raporcie komisji uniwersyteckiej, jak i adwokackiej podkreślano ich niezgodność z konstytucją z 1946 roku. Wytknięto wiele postanowień projektów naruszających konstytucję, w tym dotyczące jurysdykcji. Ustawa zasadnicza uznawała tylko ograniczenia jurysdykcyjne państwa w odniesieniu

⁴⁵ *Tratado sobre el canal a nivel* [projekt]. *Memoria...*, parte expositiva, s. 196 i nast.

⁴⁶ Por. *Informe que la comisión designada por la Universidad...*, s. 127—145.

do traktatów podpisanych w przeszłości, co oznaczało, iż rząd nie posiadał legitymacji do scedowania praw jurysdykcji innemu państwu czy instytucji międzynarodowej. Z tym przepisem konstytucji wiązało się wiele innych, przykładowo: o wyłączności jurysdykcyjnej organów państwowych, obowiązkach obywateli, z zakresu prawa karnego, a także i języka oficjalnego państwa⁴⁷. Broniący stanowiska rządu jeden z negocjatorów, ambasador Alemán, w istocie przyznał, że „kwestia zastosowania naszych ustaw na obszarze Kanału i podporządkowanie jej naszym trybunałom była bez wątpliwości kwestią najbardziej dyskutowaną w czasie rokowań”⁴⁸. Legalności ograniczenia jurysdykcji państwa upatrywał w prawie do takiego ograniczenia, wynikającego właśnie z zasady suwerenności państwa. Przytaczał też przykłady z historii Panamy, kiedy niejednokrotnie już to czyniono. Ostatecznym argumentem było stwierdzenie — skądinąd słuszne — że projekty w większym stopniu są zgodne z interesem Panamy niż układ z 1903 roku. Było to jednak raczej wezwanie niż merytoryczna polemika do zaakceptowania projektów w imię lepszych rozwiązań, w porównaniu z ówczesnie obowiązującymi.

Rząd, który ze swej strony bronił legalności wynegocjowanych układów, powstrzymał się jednak od podjęcia dalszych kroków w celu ich zawarcia. Był pod tym względem nie tylko pod prężeniem opinii publicznej, ale słusznie obawiał się, że Zgromadzenie Narodowe może zablokować ich ratyfikację. Ryzyko było zbyt duże, tym bardziej że na 1968 rok przypadały wybory prezydenckie. W wywiadzie dla meksykańskiej „El Universal”, jakiego udzielił prezydent Robles w sierpniu 1967 roku, w pełni wykazał swoje niezdecydowanie. Potwierdził z jednej strony poparcie dla projektów, ale też przyznał, iż go w pełni nie satysfakcjonują, gdyż nie są takie, jakich pragnie społeczeństwo. Do końca kadencji uzgodnił jedynie kilka poprawek do projektów. Dodatkowo, na krótko przed wyborami, doszło do rozpadu w parlamencie bloku patrii rządzących, co było symptomem postępującej izolacji i kryzysu rządowego, wywołanego głównie z powodu niezadowolenia z wyników rokowań. Na czoło wysunęła się koalicja kierowana przez lidera Partii Panamenistycznej Arnulfo Ariasa, który dzięki niewątpliwej charyzmie i eklektycznemu programowi uzyskał poparcie osób znajdujących się na różnych biegunach grup społecznych, od chłopów i robotników po tradycyjną oligarchię⁴⁹. 1 października 1968 roku Arnulfo Arias po raz trzeci objął urząd prezydenta i po raz trzeci nie dotrwał do końca kadencji. 11 października tegoż roku, w wyniku zamachu stanu, władzę przejęła junta wojskowa. Tym samym też los wynegocjowanych umów pozostał niewiadomy.

⁴⁷ Tamże, s. 26—27, 29—36; *Informe de la comisión designada por el Colegio...*, s. 472 i nast.; także V. Goytia: *Como negocia...*, s. 80.

⁴⁸ R. Alemán: *Comentarios...*, s. 57.

⁴⁹ Por. R. Pereira: *Panamá fuerzas armadas y política*. Panamá 1979, s. 99, 102—103.

Kierunki przemian politycznych w Panamie — czynnik determinujący stosunki panamsko-amerykańskie

Dokładna analiza zjawisk i procesów politycznych w Panamie nie należy do tematu tej pracy. Warto jednak zwrócić uwagę, w niezbędnym stopniu, na kilka z nich, miały one bowiem wpływ istotny — co nie znaczy, że jedyny — na przebieg stosunków panamsko-amerykańskich w latach siedemdziesiątych.

Przejęcie władzy przez wojsko w drodze zamachu stanu z 11 października 1968 roku zostało przyjęte z zaskoczeniem zarówno w Panamie, jak i w Stanach Zjednoczonych⁵⁰. W kraju tym nie było tradycji rządów wojskowych, a zdarzające się kilkakrotnie w historii Panamy zamachy stanu nie prowadziły do wojskowych dyktatur. Istniało kilka przyczyn zamachu stanu.

1. Frustracja wewnętrzna w łonie samych sił zbrojnych. Utworzona w 1953 roku Gwardia Narodowa nie była siłą ani liczebną, ani dobrze wyposażoną⁵¹, choć zapewne — ze względu na bliskość Strefy Kanału — należała do najlepiej wyszkolonych w całym regionie Ameryki Środkowej⁵². Skromne też było uposażenie kadry oficerskiej (żołd kapitana odpowiadał pensji początkującego nauczyciela). Kariera w wojsku nie cieszyła się wielkim prestiżem społecznym. Kadra oficerska wywodziła się głównie z chłopstwa i proletariatu miejskiego, w mniejszym stopniu z warstw średnich. W 1968 roku tylko dwóch oficerów (w tym dowódca Gwardii gen. Vallarino) pochodziło z arystokracji⁵³. Z drugiej strony wojsko było instytucją wykorzystywaną do tłumienia manifestacji, strajków i — choć w niewielkim stopniu — działań antypartyzanckich. Na tym tle powstały nie zaspokojone ambicje zarówno

⁵⁰ W Stanach Zjednoczonych, będących u progu dużych wyborów, Departament Stanu zareagował oficjalnie dopiero po czterech dniach (15 października). Zdecydowano zawiesić stosunki dyplomatyczne z Panamą trafnie opiniując, iż zamach stanu przeszkodził dalszym krokom do zawarcia wynegocjowanych trzech umów. Decyzję o ich wznowieniu (13 listopada) podjęto po zapewnieniu przez rząd Panamy o przeprowadzeniu wyborów i powrocie do rządów konstytucyjnych. Por. „The Department of State Bulletin“ 1974, vol. 70, N° 1817 z 22 IV, s. 444.

⁵¹ Licząca około 3,5 tys żołnierzy Gwardia należała — nie licząc Kostaryki — do najmniej liczebnych armii regionu. Były to w zasadzie siły lądowe (zupełny brak lotnictwa i symboliczna marynarka (kilkadziesiąt osób) nie posiadające żadnego ciężkiego uzbrojenia. Panama wydawała też najmniej na utrzymanie armii w porównaniu z wszystkimi państwami środkowoamerykańskimi (w 1965 roku 600 tys. dolarów — 0,1% PNB). Najmniejsza też była darmowa pomoc wojskowa USA. W latach 1950—1965 wydatkowano na ten cel 1,4 mln dolarów — mniej niż w Kostaryce (1,5 mln), która przecież posiadała tylko siły policji. Por. D. L. Etchison: *The United States and Militarism...*, s. 59, 95, 118—121; R. Pereira: *Panamá...*, s. 116.

⁵² W latach 1950—1972 przeszkolono 3330 oficerów i żołnierzy Gwardii. Więcej jedynie z Nikaragui (4397). D. L. Etchison: *The United States...*, s. 105.

⁵³ P. B. Ryan: *La controversia del Canal de Panamá*. Mexico 1979, s. 106; R. Pereira: *Panamá...*

zawodowe, jak i społeczne do spełniania aktywniejszej roli politycznej. Choć nie można twierdzić, że Gwardia w całej swojej historii była instytucją politycznie neutralną (przykładowo, okres Remona), to jednak zależało to od osobowości dowódcy Gwardii, nie zaś od rozwiązań instytucjonalnych czy tradycji.

2. Kryzys polityczny w latach 1967—1968. U jego podstaw leżały zarówno niepowodzenia w realizacji reform wewnętrznych⁵⁴, jak i wynegocjowane z USA umowy w sprawie Kanału. Od czasu wydarzeń styczniowych w 1964 roku dążenia do zmiany statusu Kanału Panamskiego były szczególnie żywe; same rokowania i wynegocjowane projekty umów bardziej ujawniły podziały polityczne społeczeństwa, posiadały one bowiem więcej przeciwników niż zwolenników⁵⁵. Choć do załamania dominacji partii liberalnych doszło już w latach pięćdziesiątych, to próba jej przywrócenia w następnej dekadzie wyraźnie nie powiodła się. Dlatego kryzys ten przejawiał się przede wszystkim jako kryzys rządowy — braku partii czy koalicji większości. Na dwa miesiące przed wyborami (marzec 1968) doszło do rozbicia koalicji rządzącej i przegłosowania w parlamencie dymisji prezydenta Roblesa. Tylko dzięki interwencji Gwardii Robles mógł sprawować władzę do końca kadencji. Wybory wygrał — uzyskując niewielką przewagę nad blokiem rządzącym z Davidem Samudio na czele — Arnulfo Arias. Charakterystyczne, że mógł objąć urząd prezydenta dzięki pomocy Gwardii, ponieważ prezydent Robles ogłosił zwycięstwo Samudio⁵⁶. Wydarzenia te z pewnością uwiaryściły kryzys systemu demokratycznego.

3. Bezpośrednia przyczyna zamachu wiązała się jednak z zakrojoną na szeroką skalę wymianą personalną w aparacie państwowym, dokonywaną już od pierwszych dni przez prezydenta Ariasa. Zdymisjonował generała Vallarino, a najbliższych mu oficerów — w tym podpułkownika O. Torrijosa — zamierzał skierować do służby dyplomatycznej. Przyjęcie dymisji przez Vallarino — jak oceniano — było usunięciem ostatniej przeszkody przed zamachem stanu⁵⁷.

⁵⁴ Dotyczyło to głównie reformy podatkowej (silna progresja) zablokowanej przez CONEP (Consejo Nacional de Empresas Privadas — Rada Narodowa Przedsiębiorstw Prywatnych) oraz reformy rolnej zmierzającej w zasadzie do unowocześnienia majątków obszarnczych. Por. M. A. Gandasegui: *La concentración del poder económico en Panamá*. En: *Panamá, dependencia...*, s. 130—134, 178—179.

⁵⁵ Trzeba zaznaczyć, że powszechna dyskusja nad projektami umów była możliwa dzięki opublikowaniu — w większości w 1968 roku — bogatej dokumentacji rokowań. Istniała możliwość dokładnego zapoznania się z przebiegiem rokowań — niejednokrotnie dzięki ujawnionym dokumentom poufny. Jawność była zatem znacznie dalej idąca niż w czasie negocjacji prowadzonych przez rząd Torrijosa — co wynika choćby z porównania objętości i treści *Memoria* ministerstwa spraw zagranicznych.

⁵⁶ R. Pereira: *Panamá...*, s. 106, 109.

⁵⁷ Tamże, s. 109; M. Labrut: *Este es Omar Torrijos*. Panamá 1982, s. 13.

Dnia 11 października w czasie uroczystego przekazania dowództwa Gwardii wojsko opanowało wszystkie ważne punkty w stolicy, w tym pałac prezydencki. Akcja ta była całkowitym zaskoczeniem, nie spowodowała też żadnych ofiar. Arias wraz z rządem schronił się w Strefie Kanahu. W dwa dni później (13 października) ukonstytuowała się Tymczasowa Rada Rządu Rewolucyjnego (Junta Provisional de Gobierno Revolucionario). W jej skład weszło jedynie dwóch wojskowych, w tym jej przewodniczący pułkownik José M. Pinilla. Pozostali reprezentowali różne orientacje, w tym komunistów (Juan Materno Vásquez)⁵⁸.

Wojsko, przejmując władzę, nie posiadało programu pozytywnego. Już choćby zróżnicowany skład osobowy świadczył o eklektyzmie. Poza rozwiązaniem dotychczasowych instytucji państwowych, zawieszeniem konstytucji i represjami przeciwko wszystkim partiom politycznym, w pierwszych miesiącach po zamachu stanu nie przedstawiono społeczeństwu programu alternatywnego. W łonie wojska — jak wspomina bliski współpracownik Torrijosa Rómulo E. Bethancourt — występowały wówczas trzy zwalczające się tendencje:

- zwolenników surowej i pełnej dyktatury wojskowej bez udziału polityków cywilnych (major B. Martínez);
- zwolenników powrotu do rządów parlamentarnych, po uprzednim usunięciu skompromitowanych polityków (Amado Sanjur, Ramiro Silvera);
- zwolenników reform o charakterze narodowo-demokratycznym (Omar Torrijos)⁵⁹.

Naturalną konsekwencją takich podziałów była rywalizacja i walka o władzę w państwie. Potęgowała ją izolacja Junty w pierwszym okresie. W Panamie traktowały ją wrogo lub z dystansem wszystkie siły polityczne. Odsunięcie od władzy Ariasa oraz rozwiązanie wszystkich partii politycznych i represje wobec wielu przywódców politycznych (wydalenia z kraju, pozbawienie wolności) uniemożliwiały początkowo stworzenie szerszej bazy społecznej nowych władz. Nadmieniałem już, że również Stany Zjednoczone dalekie były od udzielenia poparcia. Zamach uniemożliwił bowiem kontynuowanie wysiłków w celu doprowadzenia do zawarcia wynegocjowanych umów, tym bardziej że Arias cieszył się poparciem w USA właśnie z powodu gotowości do ich podpisania⁶⁰. Zgodzić zatem trzeba się z R. Pereirą, że za-

⁵⁸ *Memoria...*, 1969, segunda parte, s. 94, 188; M. Labrut: *Este es...*, s. 14—15.

⁵⁹ R. E. Bethancourt: *Torrijos: Colonia Americana, No!* Bogota 1981, s. 82—83.

⁶⁰ R. Pereira: *Panamá...*, s. 118. Nacjonalizm i antyamerykanizm A. Ariasa z okresu jego pierwszej prezydentury zmienił już wyraźnie oblicze w czasie jego drugiej prezydentury, kiedy zabiegał o poparcie USA za cenę zawarcia umowy Filós — Hines. Stąd też gotowość do pełnej współpracy z USA nie mogłaby być zaskakująca, jeśli w zamian mógłby doprowadzić do umocnienia swej władzy prezydenckiej.

mach w pierwszych miesiącach miał charakter zarówno antyoligarchiczny, antyludowy, jak i antyamerykański⁶¹.

W okresie tym (trwającym do grudnia 1969 roku), mającym cechy przejściowości, następowało stopniowe umacnianie pozycji Omara Torrijosa i polityczne eliminowanie zwolenników pozostałych tendencji w siłach zbrojnych, a także stopniowe wykształcenie się jego programu politycznego. Torrijos, który nie wszedł w skład Junty, w listopadzie tego samego roku został mianowany szefem nowo utworzonego sztabu generalnego, a miesiąc później — komendantem Gwardii Narodowej.

W ten sposób powstały dwa rywalizujące ze sobą ośrodki decyzyjne: pułkownicy Pinilla i Urrutia, stojący na czele Junty, oraz Torrijos i Martínez, na czele Gwardii. W wyniku tzw. mini-zamachu Torrijos usunął w lutym 1969 roku Martíneza wraz z bliskimi mu oficerami. Stało się to bezpośrednio po tym, jak Martínez przeczytał w telewizji tekst rezolucji nowych władz, całkowicie niezgodny z wcześniejszymi ustaleniami. Proklamował między innymi reformę rolną („ziemia dla tego, kto na niej pracuje“). Kolejnym etapem umocnienia pozycji Torrijosa był nieudany zamach przeciwko niemu. W czasie jego pobytu w Meksyku, w grudniu 1969 roku, Pinilla i Sanjur pozbawili go przywództwa nad Gwardią. Wbrew jednak oczekiwaniom zamachowców, Torrijos wrócił do kraju wynajętą awionetką i, dzięki poparciu społeczeństwa i wiernych mu oficerów, wkroczył triumfalnie do stolicy. Wkrótce dokonał też zmian w składzie Junty, czyniąc z niej organ całkowicie cywilny. Jej nowym przewodniczącym został Demetrio B. Lakas. Pozycja Torrijosa była już tak silna, iż jeszcze w tym samym miesiącu udał się w podróż do Stanów Zjednoczonych⁶².

Powrót Torrijosa to zarazem sprawdzian jego popularności w społeczeństwie. Entuzjazm towarzyszący temu wydarzeniu świadczył, iż był już wówczas uznanym przywódcą. Do końca 1969 roku zanotował bowiem kilka osiągnięć. Udało mu się wyeliminować ruch partyzancki i to głównie metodami politycznymi. Torrijos prezentował sobą nie znany dotąd panamskiemu chłopstwu sposób bycia. Często odwiedzał najbardziej odległe zakątki kraju, rozmawiał z chłopami, posiadał duży dar przekonywania i nawiązywania bezpośredniego kontaktu z prostymi ludźmi. W maju 1969 roku, w przemówieniu wygłoszonym w Puerto Armuelles, centrum posiadłości United Fruit

⁶¹ R. Pereira: *Panamá...* Jeszcze w 1970 roku przywódcy komunistyczni w cytowanej już pracy (R. D. Sousa [i in.]: *Panamá...*, s. 108, 120) uważali (późniejsze oceny były już odmienne), że zamach wojskowy, ujawniając kryzys władzy oligarchii, miał na celu przeszkodzenie zmianom rewolucyjnym w Panamie. E. N. Wetherborne (*Torrijos: o el enigma de las capas medias*. Panamá 1981) wręcz określa (s. 17) Torrijosa i Martíneza antykomunistami.

⁶² R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 90—91; M. Labrut: *Este es...*, s. 17, 36—37; P. B. Ryan: *La controversia...*, s. 107.

Company (co już było symbolem) zapowiedział utworzenie obowiązkowej centrali związkowej, Powszechnego Związku Pracowników (Union General de Trabajadores — UGT) organizacji będącej w stanie przeciwstawić się przedsiębiorcom. Obligatoryjność była w warunkach panamskich pozytywna, ponieważ w ten sposób wyeliminowano ewentualny opór pracodawców przeciwko wstępowaniu do związku⁶³. W sumie więc nieudany zamach przyczynił się do umocnienia pozycji Torrijosa, który stał się faktycznym szefem państwa, popularnym dowódcą podporządkowanej sobie Gwardii, a także Junty Tymczasowej złożonej z jego zwolenników.

Korzystne dla Junty było także zupełne niepodjęcie sprawy niepopularnych w społeczeństwie wynegocjowanych umów z USA, co już samo w sobie stanowiło fakt wymowny. Dopiero po roku (5 września 1969) utworzono specjalną komisję do przeanalizowania projektów i przedłożenia rekomendacji co do ich dalszych losów⁶⁴. Decyzja ta oznaczała praktycznie, że nowe władze nie zamierzają podpisać umów z 1967 roku.

Rząd, kierowany faktycznie przez Torrijosa (do 1972 roku był on formalnie jedynie komendantem Gwardii Narodowej), podjął wiele inicjatyw zarówno w zakresie polityki wewnętrznej, jak i zagranicznej, które w efekcie przyniosły dość daleko idące przeobrażenia. Spróbujmy scharakteryzować jedynie ważniejsze z nich.

1. Przemawiając w 1971 roku do alkadów (*corregidores*), Torrijos zapowiedział zmiany instytucjonalne państwa oraz legalizację władzy. Oryginalność polegała na wprowadzeniu do struktury centralnych organów państwowych przedstawicieli gmin (*corregimientos*)⁶⁵. W ten sposób pragnął wynieść zarówno pozycję gminy jako podstawowej jednostki administracyjnej, jak i zasadniczo zmienić status jej przedstawiciela. „Jeśli chcemy odpowiedniej organizacji politycznej dla Panamczyków — uzasadniał — odpowiedniej dla nowego rozwoju, odpowiedniej, by zerwać ze schematami niesprawiedliwości, musimy stworzyć organizację polityczną, która wyniesie gminę aż do ministerstw, aż do stolicy.”⁶⁶ 16 sierpnia 1972 roku odbyły się wybory powszechne do Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin (*Asamblea Nacional de los Representantes de Corregimientos*). Mimo prób bojkotu, frekwencja wyborcza była rekordowa (89,2%). Na 505 przedstawicieli Zgromadzenia w większości wybrano zwolenników Torrijosa (350), następnie komunis-

⁶³ M. Labrut: *Este es...*, s. 22—24; S. C. Ropp (*Panama: Restive Client*. In: *US Influence in Latin America in the 1980 s*. Ed. R. Wesson. New York 1982) oceniając zauważa (s. 122), że utworzenie związku zawodowego było poszukiwaniem bazy społecznej dla Junty, a także służyło ograniczeniu wpływów bliskiej USA tradycyjnej elicie kontrolującej Konfederację Pracowników Panamy.

⁶⁴ *Memoria...*, 1970, parte expositiva, s. 16.

⁶⁵ Panama administracyjnie dzieli się na prowincje, dystrykty municypalne i gminy.

⁶⁶ O. Torrijos: *La batalla de Panamá*. Buenos Aires 1973, s. 65.

tów (60) i kandydatów prawicy (50)⁶⁷. W tym samym jeszcze roku Zgromadzenie uchwaliło nową konstytucję (czwartą od uzyskania niepodległości).

W myśl konstytucji Zgromadzenie Narodowe Przedstawicieli Gmin (o kadencji sześciolletniej) było władzą ustawodawczą. Poza typowymi kompetencjami legislacyjnymi (inicjatywa ustawodawcza, uchwalanie ustaw, zatwierdzanie umów międzynarodowych), Zgromadzenie wybierało prezydenta i wiceprezydenta republiki (także na sześciolletnią kadencję), jednak bez prawa ich odwołania⁶⁸. Powołano nadto Narodową Radę Ustawodawczą jako organ doradczy Zgromadzenia i prezydenta⁶⁹.

Władza wykonawcza należała do prezydenta, jednak do 1978 roku miał on znacznie ograniczone kompetencje: prawo koordynowania administracji publicznej i proponowania kandydatów na ministrów, przysługiwały mu też kompetencje głowy państwa (kierowanie polityką zagraniczną, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych, przyjmowanie listów uwierzytelniających, prawo łaski itp.). Była to regulacja tymczasowa, ponieważ do 1978 roku konstytucja przyznała Omarowi Torrijosowi — jako najwyższemu przywódcy rewolucji (*Jefe Maximo de la Revolución*) — wiele uprawnień szefa rządu (*Jefe de Gobierno*). Miał prawo mianowania i odwołania ministrów, członków Sądu Najwyższego, Prokuratora Generalnego, dowódców wojskowych i oficerów, zawierania traktatów międzynarodowych oraz kierowania polityką zagraniczną. Po sześciu latach urząd szefa rządu i uprawnienia Torrijosa wygasły z mocy prawa, a zakres jego kompetencji przysługiwał prezydentowi republiki. Na wzór systemu prezydenckiego nie istniała polityczna odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem.

Konstytucja z 11 października 1972 roku przyczyniła się do realizacji trzech istotnych celów:

- legalizacji nowych władz;
- sankcjonowała pozycję Torrijosa jako przywódcy rewolucji, szefa rządu i komendanta Gwardii Narodowej;
- stwarzała możliwości awansu politycznego przede wszystkim panamskiemu chłopstwu, ponieważ na 500 gmin aż 485 to gminy wiejskie.

Rozwiązanie to dawało Torrijosowi niezmierny kapitał polityczny oraz było zaczątkiem bazy społecznej dla przyszłej partii politycznej — Demokratycznej Partii Rewolucyjnej (*Partido Revolucionario Democrático*)⁷⁰.

⁶⁷ R. Pereira: *Panamá...*, s. 139.

⁶⁸ Przysługiwało mu jedynie prawo zatwierdzania dymisji prezydenta, prawo zaś wyboru prezydenta Zgromadzenie utraciło na mocy noweli konstytucyjnej z 1978 roku. Por. *Constitución política de la República de Panama*. Edición oficial 1972, art. 143, pkt 3, 157, 277.

⁶⁹ Nowelą konstytucyjną z 1978 roku zmieniono kompetencje Rady. Przyjęła bowiem niektóre uprawnienia legislacyjne. Por. *Constitución...*, art. 141.

⁷⁰ Gruntownej zmiany konstytucji dokonano w 1983 roku. Polegała ona przede wszystkim na likwidacji dotychczasowego Zgromadzenia i powrocie do jego postaci przed 1968 rokiem.

2. Poza rozwojem ruchu związkowego, zarówno wzrostem liczebnym central, jak i uczynieniem z nich organizacji dysponujących niezbędnymi funduszami do walki o prawa pracownicze, wydarzeniem bezprecedensowym było uchwalenie kodeksu pracy. Zagwarantowano ośmiogodzinny dzień pracy, prawo do strajku, ochronę warunków pracy młodocianych i kobiet zamężnych, płacę minimalną, ubezpieczenia socjalne i ograniczenia zwolnień z pracy. Mimo oczywistości tych rozwiązań, dla panamskiego świata pracy był to sukces nigdy przedtem nieosiągalny. Podjęto budowę tanich mieszkań. W tzw. osiedlach Torrijosa zamieszkało kilkadziesiąt tysięcy osób. Wzrosła liczba szpitali i ośrodków zdrowia. Tylko między 1968 a 1971 rokiem wzrosła ona z 66 do 85, a w 1976 roku wynosiła już 134. Podwoiła się liczba lekarzy. Potroili się liczba osób objętych ubezpieczeniem socjalnym⁷¹. Radykalnie wzrosły wydatki państwa na oświatę z 30,5 mln dolarów w 1968 roku do 72 mln w 1976 roku. Poza przeprowadzoną na dużą skalę akcją likwidacji analfabetyzmu i zwiększeniem liczby szkół, rozbudowano szkolnictwo wyższe. Liczba studentów wzrosła w tym czasie z 10 tys. do 27 tys.⁷² Była to w sumie poprawa odczuwalna, choć zanotowano też niepowodzenie (duże bezrobocie i wzrost kosztów utrzymania)⁷³.

3. Torrijos nie był zwolennikiem całkowitej likwidacji majątków obszarniczych. Zainicjowana przez niego reforma rolna miała głównie na celu zahamowanie degradacji małych majątków, które ucierpiały szczególnie w wyniku postępującej koncentracji ziemi. W latach 1950—1970 własność obszarnicza (ponad 500 ha) zwiększyła się z 17,9% ogółu majątków do 22,9%, i to głównie kosztem małych gospodarstw. Nędzę ludności wiejskiej może ilustrować fakt, iż zdecydowana jej większość (około 80%) nie uczestniczyła wcale, albo w niewielkim stopniu, w gospodarce rynkowej⁷⁴. Reforma, zainicjowana przez Torrijosa, obejmowała trzy główne kierunki działania:

⁷¹ Por. *Indicadores económicos y sociales de Panamá 1968—1972 oraz 1968—1977*.

⁷² Tamże.

⁷³ Zarówno przed zamachem stanu, jak i po nim przyrost dochodu narodowego był wysoki (w latach 1960—1967 wzrastał on średnio o 8,2% rocznie; spadek zanotowano w 1968 roku: do 4,5% — z powodu niestabilnej sytuacji, ale w latach następnych tempo wzrostu wynosiło już 8,6%). Spadek nastąpił dopiero od 1974 roku (do 3,5%), co należy raczej wiązać ze światowym kryzysem energetycznym. Tym niemniej na początku lat siedemdziesiątych było aż 43,6% ludności poniżej 15 roku życia (średnie tempo przyrostu demograficznego w latach sześćdziesiątych — 3,5%), natomiast tylko 29% należało do aktywnych zawodowo. Taka struktura ludnościowa wymagała zatem ogromnych nakładów finansowych państwa, co nie zawsze było możliwe. W 1970 roku dochód narodowy brutto wynosił jedynie 992 mln dolarów. Por. *National Experience in the Formulation and Implementation of Population Policy 1960—1976*. Panama. United Nations, New York 1978, s. 12, 15—16; *The Department of State...* 1971, vol. 64, № 1696, 27 XII, s. 733.

⁷⁴ R. Pereira: *Panamá...*, s. 199.

- częściową parcelację dużej własności: w latach 1969—1975 rozparcelowano około 300 tys. ha, z czego skorzystało kilkanaście tysięcy rodzin chłopskich;
- tworzenie tzw. osiedli wiejskich (*asentamientos*) wraz z przydzielaniem im ziemi uprawnej;
- pomocą techniczną państwa w sprzęcie rolniczym, budowie dróg, sieci wodociągowej oraz pomocą kredytową, którą kierowano dla rolnictwa za pośrednictwem powołanych organizacji, Narodową Konfederację Osiedli Chłopskich, Narodową Korporację Cukrowniczą oraz Syndykat Robotników Chiriqui Land Company⁷⁵.

4. W latach sześćdziesiątych własnością państwową były objęte jedynie dwa banki oraz loteria. W wyniku reform sektor państwowy objął całkowicie produkcję i dystrybucję energii elektrycznej, telekomunikację, częściowo uprawy i handel owocami i trzciną cukrową, środki masowego przekazu. Objęto państwową kontrolą handel miejski artykułami spożywczymi. Realizowano przy tym inwestycje, w tym największą o kompleksowym wymiarze w regionie Bayano (hydroelektrownia, cementownia, rolnictwo)⁷⁶.

5. Ważne zmiany wystąpiły także w polityce zagranicznej.

a) W stosunkach z USA zmiany te polegały na poszukiwaniu nowej podstawy rokowań. Służyć temu miały decyzje o odrzuceniu wynegocjowanych projektów z 1967 roku. W marcu 1970 roku komisja badająca projekty przedłożyła raport — uznany następnie za oficjalny dokument rządowy — pt. *Podstawy stanowiska panamskiego ministerstwa spraw zagranicznych dotyczącego odrzucenia przez Panamę trzech projektów traktatów z 1967 roku*. Raport składał się z dwóch zasadniczych części. W pierwszej wyliczono przyczyny konfliktów z USA, w drugiej odpowiadano na pytania, czy projekty eliminują przyczyny tychże konfliktów. W konkluzji stwierdzono, iż w odniesieniu do czasu obowiązywania układu, jurysdykcji, władzy administracyjnej, wykonywania prac nie wynikających z traktatów, ochrony Kanału i korzyści gospodarczych, trzy projekty nie przyczyniają się do szybkiego wyeliminowania przyczyn konfliktów zapowiedzianych w deklaracji Johnson — Robles i tym samym nie powinny być podstawą przyszłych negocjacji⁷⁷.

⁷⁵ M. Labrut: *Este es...*, s. 112—114; C. A. Gonionskij: *Panama i Panamskij Kanal*. Moskwa 1976, s. 35.

⁷⁶ R. Pereira: *Panamá...*, s. 172—174; C. A. Gonionskij: *Panama...*, s. 36, 56.

⁷⁷ Por. *Fundamentos de la posición de la Cancillería panameña en relación con el rechazo por parte de Panamá de los tres proyectos de tratados de 1967*. En: *Documentos básicos de la política exterior del gobierno revolucionario*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1971, s. 21 i nast.

Wstrzymano się jednak z opublikowaniem raportu i z oficjalnym zakomunikowaniem Stanom Zjednoczonym swojej decyzji, czekając wyraźnie na pierwszy krok ze strony Departamentu Stanu⁷⁸. Przy okazji sesji Zgromadzenia OPA, w czerwcu 1970 roku, sekretarz stanu W. Rogers powiadomił panamskiego ministra spraw zagranicznych Juana A. Tacka o gotowości USA do kontynuowania rozmów w sprawie zawarcia nowych układów⁷⁹. Odpowiedzi udzielono Rogersowi dopiero 5 sierpnia, w krótkiej nocy (DM—225). Poinformowano, iż

Panama uważa, że trzy projekty traktatów, które były zarekomendowane przez negocjatorów obydwu krajów [...], nie zadośćuczynią zgodnie z celem wyrażonym w deklaracji wspólnej wydanej przez prezydentów Panamy i Stanów Zjednoczonych z 3 kwietnia 1964 roku i nie służą osiągnięciu szybkiego usunięcia przyczyn konfliktów między dwoma krajami.

Jednocześnie Panama wyraziła zgodę (!) na kontynuowanie negocjacji w celu uzyskania sprawiedliwych rozwiązań⁸⁰. Rogers w swojej odpowiedzi wyraził ponownie gotowość przystąpienia do rokowań (26 sierpnia), bez żadnego komentarza o odrzuceniu trzech projektów⁸¹.

W ten sposób bez mała w jednym czasie odrzucono wynegocjowane projekty i postanowiono przystąpić do nowych rokowań. Chociaż nie wyrażono tego wprost, Panama nie była skłonna prowadzić rokowań w sprawie kanału na poziomie morza.

Zastanawiające jest, iż to administracja Richarda Nixona pierwsza wystąpiła z propozycją kontynuowania rokowań, a później prowadzenia ich od początku. Należy sądzić, że głównym motywem była w dalszym ciągu aktualna idea budowy kanału na poziomie morza. Po pięcioletnim okresie Komisja Studiów Kanału Międzyoceanicznego Atlantyku i Pacyfiku kończyła pracę. 1 grudnia 1970 roku przedstawiła obszerny raport, w którym przeanalizowano 30 możliwych tras przyszłego kanału (w tym w Meksyku, Nikaragui, Kostaryce i Kolumbii) i zarekomendowała trasę nr 10, w Panamie, przy koszcie jego budowy około 3 mld dolarów⁸². Fakt ten nie mógł pozostać bez wpływu na wyrażenie gotowości przystąpienia do rokowań.

Odrzucenie projektów z 1967 roku nie było w owym czasie jedyną porażką dyplomacji amerykańskiej. W 1970 roku wygasła umowa o dzierżawie bazy wojskowej Rio Hato poza Strefą Kanału (na mocy umowy Remón — Eisenhower). 2 grudnia 1969 roku Departament Stanu wystąpił z inicjatywą przedłużenia tej dzierżawy. Odpowiedź panamska — negatywna — na-

⁷⁸ Opublikowano go dopiero 6 września.

⁷⁹ *Memoria...*, 1970, parte expositiva, s. 18.

⁸⁰ Tamże, s. 20.

⁸¹ *Memoria...*, 1974, s. 39.

⁸² J. L. Busey: *Political Aspects of the Panama Canal*. Tuscon—Arizona 1974,

deszła dopiero po ponad pół roku (2 sierpnia 1970)⁸³. Milczenie w tej sprawie z pewnością było wymowne i także musiało wpłynąć na propozycję Rogersa (czerwiec) o gotowości negocjowania umów w sprawie Kanału. Stojący na czele Junty Demetrio Lakas uzasadniał odmowę niezgodnością dalszej dzierżawy z interesem narodowym Panamy⁸⁴. Departament Stanu także i tę decyzję zaakceptował natychmiast i z dniem 23 sierpnia baza została przejęta przez Gwardię Narodową⁸⁵. Te dwie decyzje świadczyły wyraźnie, iż rokowania w sprawie uregulowania kwestii Kanału — choć oficjalne stanowisko rządu panamskiego w tym czasie nie było jeszcze znane — będą prowadzone z odmiennych pozycji politycznych i inny będzie zakres celów, jaki sobie Panama przed nimi postawi. Dodać jeszcze należy, iż niewiele później podjęto kolejną decyzję, która wywołała skutki także i dla USA. 18 marca 1971 roku Panama ratyfikowała (podpisany cztery lata wcześniej) układ z Tlatelolco o zakazie broni atomowej w Ameryce Łacińskiej. Oczekiwania, jakie z tym związane, ujawnił minister spraw zagranicznych Juan Antonio Tack:

Ratyfikując traktat z Tlatelolco, Panama wzięła na siebie obowiązek, iż co każde sześć miesięcy będzie zezwalać i uczestniczyć w inspekcji realizowanej przez komisję międzynarodową, złożoną z przedstawicieli 17 bratnich narodów, w celu stwierdzenia, iż w żadnym miejscu naszego terytorium nie są zlokalizowane depozyty broni atomowej ani też instalacje niezbędne do wystrzeliwania pocisków atomowych. I jako że nasze terytorium obejmuje to, co jest zajmowane przez tzw. Strefę Kanału, inspekcja obejmuje także znajdujące się tam koszary.⁸⁶

Rzecz jasna, że zawarcie przez Panamę układu o strefie bezatomowej w Ameryce Łacińskiej nie powodowało żadnych skutków prawnych dla Stanów Zjednoczonych (dopiero później USA przyjęły na siebie zobowiązanie poszanowania postanowień tego traktatu). Jedyne Panama była zobowiązana do niedopuszczenia, by na jej terytorium znajdowała się broń jądrowa. Co prawda USA nie miały wyraźnego prawa do posiadania takiej broni w Strefie Kanału — wszak konwencja Hay — Bunau-Varilla nie mogła tego regulować — to jednakże w dalszym ciągu obowiązywały prawne regulacje Strefy, a w szczególności istniała możliwość powołania się na art. III układu.

Decyzja Panamy niosła za sobą implikacje polityczne dla Stanów Zjednoczonych, tym bardziej że w deklaracji Johnson — Robleś USA uznały — choć było to zobowiązaniem politycznym — prawo Panamy do efektywnej suwerenności nad całym swym terytorium. Ponadto Panama, wyrażając gotowość inspekcji na całym terytorium kraju, przenosiła niejako polityczną odpowiedzialność za ewentualne jego naruszenie na USA — wszak nie dys-

⁸³ *Memoria...*, 1970, parte expositiva, s. 21.

⁸⁴ Por. *Discurso de presidente Lakas sobre la base Río Hato. Documentos...*, s. 19.

⁸⁵ *US and Panama Agree to terminate exclusive USA Use of Río Hato Area. The Department...*, 1970, vol. 63, № 1631, 28 IX, s. 346.

⁸⁶ *Memoria...*, 1971, s. 35—36.

ponowała środkami wyegzekwowania kontroli w Strefie. Było to zatem stworzenie dla USA sytuacji niewygodnej. Istniał także — jak sądzę — dodatkowy aspekt tej sprawy, o przyszłościowym charakterze, a mianowicie możliwość powołania się przez Panamę w rokowaniach z USA — szczególnie w sprawach obrony Kanału — na argumenty natury prawnej wynikające z przyjętych zobowiązań traktatowych.

b) Nastąpiło nie spotykane wcześniej zaktywizowanie się Panamy w polityce międzynarodowej. Jeszcze w latach sześćdziesiątych, nawet w stosunkach regionalnych (poza, oczywiście, USA) była to polityka pasywna, niechętna wobec inicjatyw integracyjnych. Przykładowo, na początku lat sześćdziesiątych dyplomacja panamska nie widziała potrzeby — mimo składanych ofert — włączenia się do procesu integracyjnego w Ameryce Środkowej (Organizacji Państw Środkowoamerykańskich)⁸⁷.

Nowe kierunki w polityce zagranicznej polegały na dążeniu do niezależności wobec dyplomacji amerykańskiej, a także na pozyskiwaniu poparcia politycznego wielu państw dla swoich celów w rokowaniach z USA.

W 1972 roku Torrijos zdecydował o przystąpieniu Panamy do ruchu niezaangażowanych. Brał udział w szczycie ruchu w Sri Lance i w Colombo. Odwiedził kraje, do których wcześniej nie zawitał żaden panamski przywódca: Argentynę, Peru, Kubę, Jamajkę, Libię i Jugosławię. Po zwycięstwie Sandinistów (19 lipca 1979) odwiedził Nikaraguę, gdzie był witany entuzjastycznie. Zabiegał o uwolnienie Luisa Corvalana i Izabeli Perón. Starał się o odnalezienie i przekazanie Kubie szczątków Ernesto Che Guevary. Rozwinął współpracę z krajami socjalistycznymi (stosunki dyplomatyczne z Kubą nawiązano w 1974 roku), choć nie zdobył się na nawiązanie stosunków dyplomatycznych z ZSRR i ChRL⁸⁸. Z inicjatywy Torrijosa założono w Panamie Związek Krajów Eksporterów Bananów⁸⁹.

Dzięki swojej aktywności zdobył poparcie wielu państw. W deklaracji Torrijos — Perón (1974) stwierdzono, że „[...] Republika Argentyny w pełni identyfikuje się z Panamą w jej słusznych dążeniach dotyczących Kanału Panamskiego i odzyskania jej terytorium zwanego Strefą Kanału”⁹⁰. Podobne poparcie wyrażono w deklaracji panamsko-peruwiańskiej Torrijos — Velasco Alvarado (1974). W deklaracji politycznej V konferencji niezaanga-

⁸⁷ Por. F. Fernandez-Shaw: *Panamá y sus relaciones centroamericanas*. Madrid 1964, s. 62—63, 65.

⁸⁸ Por. R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 234—242; M. Labrut: *Este es...*, s. 137—141.

⁸⁹ *Memoria...*, 1974, s. 32.

⁹⁰ Tamże, s. 31. W rok później (22—24 marca 1975) prezydenci A. López-Michelsen (Kolumbia), Daniel Oduber (Kostaryka) i Carlos Andrés Pérez (Wenezuela) ogłosili deklarację z Contadory (znaną jako *Acta de Panamá*), w której poparli wysiłki dyplomacji panamskiej. I. A. Uribe: *Colombia y los Estados Unidos de America*. Medellín (Colombia) 1976, s. 453.

zowanych w Colombo (1976) także znajdujemy fragment dotyczący poparcia „dla rządu i społeczeństwa Panamy w walce o odzyskanie pełnej suwerenności i jurysdykcji nad Strefą Kanału”⁹¹. Prezydenci Wenezueli Carlos Andrés Perés i Kolumbii Alfonso López Michelsen potwierdzili „swoją decyzję o poparciu Panamy w związku z problemem Kanału. Wyrażają swoje zaniepokojenie powolnością negocjacji [...] i mają nadzieję na szybkie ich zakończenie, by Panama mogła odzyskać pełną jurysdykcję nad całym swym terytorium”⁹². Deklaracje solidarności wyraziły nadto Kuba, Meksyk, Kostaryka, Honduras, Jamajka i niektóre kraje europejskie (RFN, Szwecja i Jugosławia).

Podjęto także działania w ramach systemu międzyamerykańskiego i ONZ. W czasie pierwszej sesji zwyczajnej Zgromadzenia Ogólnego OPA w 1971 roku w Kostaryce minister Juan Tack ograniczył się jedynie do potępienia kolonializmu na kontynencie amerykańskim⁹³. Nie znano jeszcze wówczas stanowiska USA i z tego też powodu Tack pominął problem Kanału. Już jednak wkrótce Międzyamerykański Komitet Prawny przystąpił do opracowywania dokumentu *Kolonializm terytorialny w Ameryce*, w którym między innymi rozpatrywano temat: Strefa Kanału Panamskiego. 18 lutego 1974 roku Komitet przyjął rezolucję, w której zamieszczano ważny dla Panamy fragment:

Sytuacja Strefy Kanału Panamskiego na podstawie traktatu z 1903 roku między Panamą a Stanami Zjednoczonymi, wraz z poprawkami z 1936 roku i 1955 roku, narusza zasadniczo suwerenność nad częścią terytorium pierwszego ze wspomnianych państw.⁹⁴

Rezolucja ta miała kapitalne znaczenie dla uchwalonych przez Zgromadzenie Ogólne OPA dwóch rezolucji w 1975 i 1976 roku (AG/Res. 174 V—0/75 oraz 219 VI—0/76) popierających zawarcie układu usuwającego przyczyny konfliktów między Panamą a Stanami Zjednoczonymi i służącego pokojowi na kontynencie amerykańskim, a także szybkiemu przywróceniu jurysdykcji i pełnej odpowiedzialności Panamy nad kanałem międzyoceanicznym⁹⁵. Stanowisko OPA w pełni odpowiadało dyplomacji Panamy.

⁹¹ *Memoria...*, 1976, s. A—17.

⁹² Tamże, s. A—35.

⁹³ Tekst przemówienia — J. A. Tack: *Política exterior*. Panamá 1974, s. 68—75.

⁹⁴ Cyt. za J. Materno V.: *Tratados de Canal de Panamá*. T. 2: *Historia de los tratados relativos al Canal de Panamá*. Panamá 1983, s. 284.

⁹⁵ *Memoria...*, 1976, s. 93—94; J. Materno V.: *Tratados...*, s. 289. Zainteresowanie wykazano już wcześniej, w tzw. deklaracji z Tlatelolco (24 lutego 1974) — spośród ośmiu ważnych tematów w stosunkach międzyamerykańskich — wyrażono poparcie dla wysiłków Panamy i USA w celu rozwiązania problemów Kanału Panamskiego. Por. *Text of Declaration of Tlatelolco*, Feb. 24, 1974. *The Department...*, 1974, vol. 70, № 1812, s. 263.

W październiku 1971 roku minister Tack wystosował list do sekretarza generalnego ONZ U'Thanta. Dokonał w nim oceny całokształtu stosunków z USA, w tym oczywiście przedstawił stanowisko Panamy w aktualnych negocjacjach:

Republika Panamy określiła w jasny, przystępny i racjonalny sposób swój stosunek do negocjacji. Sprawą zasadniczą, w opinii mojego rządu, jest potrzeba zakończenia obowiązywania konwencji z 1903 roku, która stała się ciągłą przyczyną konfliktów między dwoma państwami, uniemożliwia wolne sprawowanie suwerenności Panamy nad całym swym terytorium oraz podporządkowuje naszą niepodległość polityczną i szkodzi naszej niezależności gospodarczej. Obca jurysdykcja, wepchnięta w centrum naszego terytorium, jest pogwałceniem naszego bezpieczeństwa i nie pozwala na pomyślny rozwój narodu.⁹⁶

W rok później przesłano także do sekretariatu ONZ informacje o stanie rokowań.

W latach następnych panamscy szefowie dyplomacji niejednokrotnie wykorzystywali forum Organizacji Narodów Zjednoczonych do informowania społeczności międzynarodowej. Najlepszym jednak przykładem odwołania się do ONZ było posiedzenie Rady Bezpieczeństwa w Panamie w marcu 1973 roku. Panama wykorzystwała wybór na niestałego członka Rady (1972—1973) i złożyła wniosek o zorganizowanie wyjazdowego jej posiedzenia w swojej stolicy. Poza przedstawicielami państw, członkami Rady, w posiedzeniu wzięły udział 23 delegacje państwowe, w tym z 18 krajów Ameryki Łacińskiej. Była to w sumie ogromna reprezentacja, która już przez sam fakt przybycia do Panamy zademonstrowała poparcie dla dyplomacji panamskiej.

Rada Bezpieczeństwa rozpatrywała projekt rezolucji złożony przez Panamę. Mowa w nim była o potwierdzeniu jej suwerenności nad całym terytorium wraz z prawem swobodnego korzystania z bogactw naturalnych (Panama traktowała Kanał Panamski jako bogactwo naturalne), a w odniesieniu do negocjacji stwierdzono — między innymi — o zagwarantowaniu wykonywania całkowitej suwerenności⁹⁷. Za rezolucją głosowało 13 członków Rady. Stany Zjednoczone założyły weto, a Wielka Brytania wstrzymała się od głosu⁹⁸. W tej sytuacji Panama wspólnie z Peru przedstawiły kolejny projekt, w którym Panama nie została wyszczególniona. Zalecono jedynie Stanom Zjednoczonym, by przedsięwzięły środki w celu przeciwdziałania jakimkolwiek akcjom polegającym na stosowaniu przymusu wobec państw Ameryki Łaciń-

⁹⁶ *Memoria...*, 1971, s. 89.

⁹⁷ Projekt ten podpisali także przedstawiciele Gwinei, Indii, Indonezji, Kenii, Peru, Sudanu i Jugosławii. *Memoria...*, 1973, s. 93—94.

⁹⁸ J. Materno V.: *Tratados*, tamże, s. 285—286; J. A. Uribe: *Colombia...*, s. 436.

skiej. W takiej postaci został przyjęty jako rezolucja 330/1973. W tym głosowaniu USA oraz Wielka Brytania i Francja wstrzymały się⁹⁹.

Mimo takiego rezultatu, w Panamie uznano posiedzenie Rady Bezpieczeństwa za sukces służący sprawie rokowań. Była to bez wątpienia forma nacisku na Waszyngton. „Stany Zjednoczone założyły veto wobec Panamy, ale świat zrobił to samo wobec Stanów Zjednoczonych” — podsumował minister Tack¹⁰⁰.

Inicjatywa zwołania w Panamie Rady Bezpieczeństwa, jak i inne przedsięwzięcia, nie były przyjmowane z entuzjazmem i zadowoleniem w Waszyngtonie. Wielokrotnie dawano temu wyraz. W czasie posiedzenia Rady Bezpieczeństwa Torrijos otrzymał od prezydenta Nixona list, utrzymany w ostrym tonie¹⁰¹. Wrogo zareagował także sekretarz Kissinger na wieść o zapowiedzi nawiązania stosunków z Kubą.

Stosunki panamsko-amerykańskie w interesującym nas czasie przechodziły różne stadia, na przemian od stanów napięć po pełną zgodność. Administracja Nixona ze względu na ważność problemów Kanału Panamskiego — które głównie za sprawą rządu Torrijosa stały się jednymi z centralnych w stosunkach USA—Ameryka Łacińska — nie mogła sobie pozwolić na politykę wrogości wobec Panamy. Nie byłoby to zresztą zgodne z interesami Stanów Zjednoczonych. Po pierwszej nieprzychylniej reakcji na zamach stanu (zawieszenie stosunków dyplomatycznych i zawieszenie pomocy gospodarczej i wojskowej), dążono do poprawy stosunków z nowymi władzami. Poczynając od 1970 roku, radykalnie zwiększono pomoc gospodarczą dla Panamy, a w latach największego kryzysu w rokowaniach wzrosła ona około trzykrotnie, do poziomu 61,8 mln dolarów (1973)¹⁰². Prezydent Nixon w przemówieniu poświęconym amerykańskiej polityce zagranicznej w latach siedemdziesiątych (3 maja 1973) — w interesującej nas sprawie — uznał potrzebę nowego spojrzenia na problemy Kanału i rozwoju stosunków panamsko-amerykańskich, a także — co jest ważne — wspomniał o prawnych aspiracjach Panamy¹⁰³.

⁹⁹ Por. *Resolutions and Decisions of the Security Council 1973*. New York 1974, s. 4. Stały przedstawiciel USA w Radzie Bezpieczeństwa J. A. Scali stwierdził, iż Stany Zjednoczone są skłonne zgodzić się na zastąpienie układu z 1903 roku całkowicie nowym, zawartym na czas oznaczony, a także zwrócić większość obszaru Strefy i uznać panamską jurysdykcję w Strefie oraz zapewnić jej znacznie większe korzyści ekonomiczne (por. *Views of the United States: Statement by Ambassador John A. Scali, United States Representative to the Council, March 20, 1973. American Foreign Relations. A Documentary Record 1973*. New York 1976, s. 133). Było to zatem stanowisko różne od Panamy. Założone veto wobec pierwszego projektu miało także — w moim przekonaniu — wyrażać niechęć USA do zajmowania się problematyką rokowań poza dwustronnymi rozmowami.

¹⁰⁰ J. A. Tack: *Politica...*, s. 84—85.

¹⁰¹ R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 208—209.

¹⁰² P. B. Ryan: *La controversia...*, s. 80.

¹⁰³ *US Foreign Policy for the 1970, s. The Department...*, 1973, vol. 68, №1771, 4 VI,

Dla polityki wrogości istniały także przeszkody doktrynalne. Choć administracja Nixona nie ogłosiła odrębnego pakietu programów zagranicznych dla Ameryki Łacińskiej¹⁰⁴ — jak przykładowo w okresie Kennedy'ego — to proklamowana polityka „partnerstwa” miała zastosowanie i do tego regionu¹⁰⁵. Było zatem oczywiste, że stosunki z Panamą stały się jej sprawdzianem praktycznym, o skutkach nie ograniczających się jedynie do tego kraju, ale mających zasięg regionalny. Dowodzi tego między innymi łatwość, z jaką udało się pozyskać Panamie solidarnościowe gesty ze strony rządów wielu państw latynoamerykańskich. Żądania Panamy były bowiem częścią procesu emancypacyjnego całej Ameryki Łacińskiej. Pozostało to zresztą aktualne i nieco później, po proklamowaniu tzw. polityki nowego dialogu¹⁰⁶ oraz w okresie rządów administracji J. Cartera.

Realizowane z inicjatywy Torrijosa przemiany polityczne w Panamie stanowiły ważny czynnik determinujący stosunki panamsko-amerykańskie. Można wskazać na kilka elementów, które, stanowiąc całość, powodowały, że Stany Zjednoczone miały do czynienia z innym rządem, inną pozycją państwa, z którym przyszło im negocjować nowe umowy.

Reformy wewnętrzne dały w efekcie rządowi szerokie poparcie społeczne — co nie oznacza, iż nie brakowało mu przeciwników — i to przede wszystkim ze strony jego najbiedniejszej części, ale także i warstw średnich¹⁰⁷. Choć problemy Kanału Panamskiego były w centrum zainteresowania społecznego, to wiarygodność i zaufanie uzyskiwał on dzięki aktywnej i — jak na warunki panamskie — rewolucyjnej polityce wewnętrznej; w pewnym sensie niezależnie od akceptowanych społecznie celów w stosunkach z USA. I nie osłabiały ich w dużym stopniu, nawet gdy owe cele modyfikowano — wszak rokowania, by mogły zakończyć się zawarciem nowych umów, musiały polegać na wzajemnych ustępstwach. Inny był zatem wydźwięk krytyki zarówno sa-

¹⁰⁴ Choć nadano większą rangę polityce latynoamerykańskiej, tworząc urząd podsekretarza stanu do spraw zachodniej półkuli. *The Department...*, 1970, vol. 62, № 1607, 13 IV, s. 498.

¹⁰⁵ Sekretarz stanu W. Rogers wyjaśniał założenia polityki USA w Ameryce Łacińskiej — co było niczym innym jak adaptacją doktryny „partnerstwa” — w następujący sposób: 1) problemy półkuli zachodniej dotyczą wszystkich państw, nie zaś wyłącznie jednego; 2) inicjatywy USA nie wynikają z dążenia do hegemonii, ale z poczucia odpowiedzialności za pozostałe państwa; 3) interesy innych państw mogą być skutecznie realizowane we współpracy z innymi. Przeciwestawiał politykę USA XIX wieku i początku obecnego stulecia — która opierała się na dążeniu do hegemonii — obecnej, polegającej na współpracy i wspólnym ponoszeniu odpowiedzialności za losy półkuli zachodniej. Por. *A Report of the Secretary of State. The Department...*, 1971, vol. 64, № 1658, 5 IV, s. 472—473.

¹⁰⁶ Zob. *The New Dialogue: Toward a Relationship with Latin America. The Department...*, 1975, vol. 72, № 1856, 20 I, s. 66—67.

¹⁰⁷ E. N. Wetherborne (*Torrijos: o el enigma...*) twierdzi (s. 22), iż Torrijos reprezentował przede wszystkim interesy grup średnich, a także i sam pozostawał pod ich wpływem ideowym.

mych rokowań, jak i podpisanych przez Panamę umów. Ponadto rząd Torrijosa potrafił mobilizować społeczeństwo na rzecz poparcia dla swoich przedsięwzięć dyplomatycznych, uzyskując także w ten sposób wrażenie, że czyni absolutnie wszystko, co możliwe, by wynegocjować optymalny dla Panamy układ z USA; a nawet, iż w razie niepowodzenia będzie gotów sięgnąć po inne środki. Warto przytoczyć kilka jego wypowiedzi, zachowując — jak to tylko możliwe — niezwykle prostotę języka (co dowodzi też, do kogo te słowa były głównie adresowane).

W czasie zorganizowanego „tygodnia antyimperialistycznego” w 1971 roku, przemawiając w Uniwersytecie, wypowiedział komentowane później słowa:

[...] nie mając rozwiązania zadowalającego, zajdzie coś, co jest nieuniknione. Nastąpi eksplozja ludu panamskiego, samozapłon. Gwardii Narodowej pozostaną dwa wyjścia. Omarowi Torrijosowi na czele Gwardii pozostaną dwa wyjścia: albo pokierować ludem, albo rozgromić ten patriotyczny bunt ludu. Ja go nie rozgromię.¹⁰⁸

Przy innej okazji przemawiał podobnie:

Omar Torrijos będzie wam towarzyszył i sześć tysięcy karabinów Gwardii Narodowej będzie broń integralności i godności tego ludu, dlatego że, kiedy naród rozpoczyna proces dekolonizacji, mogą zajść dwie rzeczy: albo skolonizuje się wszystko, albo muszą zabrać swój kolonialny baldachim.¹⁰⁹

W czasie święta pracy, przemawiając do robotników w Puerto Armuelles zapewniał: „[...] w naszych negocjacjach ze Stanami Zjednoczonymi spotkacie nas stojąc, nigdy na kolanach. Nigdy.”¹¹⁰ Nie wahano się też przed próbami ośmieszenia USA w oczach społeczeństwa. Przykładowo, w 1977 roku zorganizowano manewry Gwardii Narodowej — bezpośrednio po manewrach sił amerykańskich Strefy Kanału — pod wymowną nazwą „Oj, jaki strach”.

Reformy wewnętrzne, połączone z oddziaływaniem propagandowym, zapewniały poparcie większości społeczeństwa dla nowych umów (mimo że w porównaniu z okresem lat sześćdziesiątych ujawniono znacznie mniej dokumentów dyplomatycznych). Miały także wpływ na sam przebieg rokowań, gdyż Stanom Zjednoczonym trudniej było negocjować z silnym, stabilnym i cieszącym się społecznym zaufaniem rządem.

¹⁰⁸ O. Torrijos: *La batalla...*, s. 64.

¹⁰⁹ Cyt. za M. Labrut: *Este es...*, s. 121.

¹¹⁰ O. Torrijos: *La batalla...*, s. 111—112. Należy wątpić, by faktycznie Panama sięgnęła po środki militarne, choć w Stanach Zjednoczonych tego nie lekceważono. Por. *Konferencja prasowa H. Kissingera, 25 lipca 1975. The Department...*, 1975, vol. 73, №1884, 4 VIII, s. 178.

Aktywność i nowe jej kierunki w polityce zagranicznej znacznie zredukowały zależność i podporządkowanie Stanom Zjednoczonym. Panama niejednokrotnie angażowała się po stronie państw, ruchów politycznych czy przedsięwzięć, które USA nie popierały bądź zwalczały. Stosunki przyjaźni z Kubą, Libią czy Wietnamem są tego przykładem, a jeszcze bardziej uwidoczniło się to w popieraniu ruchów rewolucyjnych¹¹¹. Zmieniła się dzięki temu pozycja Panamy w stosunkach międzynarodowych, także nie pozostająca bez wpływu na przebieg rokowań z USA. Udało się także pozyskać poparcie społeczności międzynarodowej dla swoich dyplomatycznych żądań, choć w większym stopniu polegało ono na jednostronnych czy wielostronnych deklaracjach państw, w mniejszym — na forum organizacji międzynarodowych. Znaczenia tego ostatniego nie można co prawda przeceniać — ze względu na przedmiot regulacji międzynarodowej zależał on w dominującym stopniu od rokowań dwustronnych — tym niemniej opinia międzynarodowa w tej sprawie, będąca częścią oceny założonych i rzeczywistych celów polityki zagranicznej USA, metod jej realizowania, jako taka określała także pozycję Stanów Zjednoczonych, przede wszystkim w Ameryce Łacińskiej.

Znaczenie Kanału Panamskiego — przesłanka rozbieżnych interesów

Choć Kanał Panamski związał bardzo silnie obydwa kraje, to jednak ze względu na różną ich pozycję w stosunkach międzynarodowych, potencjał gospodarczy i udział w gospodarce światowej, położenie geograficzne oraz interesy polityczne znaczenie tego szlaku międzyoceanicznego pozostawało dalece odmienne; odmiennosć ta determinowała rzeczywiste różnice między nimi. To, co wspólne, można by bowiem sprowadzić jedynie do zapewnienia sprawnego funkcjonowania Kanału, jego bezpieczeństwa i otwartości dla żeglugi — czym zresztą zainteresowana jest cała społeczność międzynarodowa i dążenia te nie stanowią żadnej odrębnej grupy interesów właściwych tylko dla tych dwóch stron. Jednak wyjście poza te cele oraz sposoby osiągania ich wszystkich określają już różnice. Mają one zatem charakter i funkcjonalny, i instrumentalny. Dla ich wskazania można by w zasadzie mówić o dwóch funkcjach Kanału: strategiczno-militarnej oraz gospodarczej. W dotychczasowych rozważaniach przytoczyłem już argumen-

¹¹¹ W największym stopniu udzielano jej Sandinowskiemu Frontowi Wyzwolenia Narodowego. Rząd Torrijosa udzielił mu pomocy w sprzecie wojskowym za około 4 mln dolarów oraz skierował do walki w Nikaragui brygadę ochotników dowodzoną przez byłego wiceministra zdrowia Hugo Spadafora. Por. S. C. Ropp: *Panama: Restive Client...*, s. 130.

ty — w szczególności związane z rozlicznymi rokowaniami — jednej czy drugiej z tych funkcji. Nie ma też potrzeby ich powtarzać. Chodzi raczej o syntetyczne ujęcie pozwalające lepiej dojrzeć obiektywne różnice interesów dwóch stron w tych płaszczyznach.

Strategiczno-militarne znaczenie Kanału Panamskiego dla Stanów Zjednoczonych wiąże się przede wszystkim z ich mocarstwową pozycją w świecie i nie ogranicza się jedynie do tejże w Ameryce Łacińskiej, choć trzeba zaznaczyć, że nie ma jednomyślności co do tego, który z tych związków jest nadrzędny. Trudno bowiem odmówić racji poglądom uzasadniającym, iż w dobie jądrowych broni raketowych w przypadku konfliktu światowego możliwość obrony Kanału i jego wykorzystania w tym konflikcie pozostałyby sprowadzone do zera¹¹². I odpowiednio wzrosła ta funkcja Kanału (wraz z towarzyszącymi mu instalacjami) w samej Ameryce Łacińskiej, szczególnie po ustanowieniu na Kubie systemu socjalistycznego i ścisłym sojuszu tego kraju ze Związkiem Radzieckim, a także z powodu rozwijania się w różnych częściach regionu ruchów rewolucyjnych¹¹³. Argumenty te z pewnością nie są pozbawione racji, choć ich ułomność polega na dopatrywaniu się ograniczonej roli Kanału w związku z konfliktem światowym, gdy tymczasem dla globalnej polityki USA w czasach pokoju czy konfliktów regionalnych, poza półkulą zachodnią, rola ta nie zmniejszyła się. Na ten aspekt zwraca się wyraźnie uwagę w raporcie podkomitetu spraw międzynarodowych Komisji Spraw Zagranicznych Izby Reprezentantów z 1960 roku¹¹⁴. Ponadto słusznie też podkreśla się, że na strategiczne znaczenie Kanału składają się nie tylko jego walory w polityce militarnej, ale także i jego wpływ na zapewnienie „narodowego dobrobytu“, inaczej mówiąc, chodzi o jego znaczenie dla gospodarki amerykańskiej¹¹⁵. Opinia ta bynajmniej dzisiaj nie straciła na aktualności.

¹¹² Por. przykładowo: R. N. Burr: *Our Troubled Hemisphere*. Washington D. C. 1967, s. 38; K. H. Silvert: *El cambio político en la América Latina*. En: *Los Estados Unidos y la América Latina Conferencia del Caribe*, s. 224.

¹¹³ Por. I. J. Klette: *From Atlantic to Pacific*. New York—Evanston 1967, s. 33. Podobne też były argumenty cytowanego już reprezentanta D. Fillda: *Caribbean Crisis...*, s. 18 656.

¹¹⁴ Chodzi tu o wykorzystanie Kanału w polityce militarnej USA wobec państw socjalistycznych (szybkie przemieszczanie floty) oraz w czasie konfliktów regionalnych. Przykładowo w czasie wojny koreańskiej w 1953 roku przepłynęło przez Kanał 1064 rządowych okrętów i statków. Por. *Report on United States Relations with Panama, by the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House, August 31, 1960*. Washington USGPO 1960, s. 12—13. Podobna była rola w czasie wojny wietnamskiej. Nie wyczerpuje to oczywiście wszystkich aspektów zagadnienia związanych z konfliktami regionalnymi. Przykładowo, po zablokowaniu Kanału Sueskiego niektóre trasy żeglugowe krótsze przy wykorzystaniu tego Kanału znacznie się wydłużyły, a ich skrócenie było możliwe dzięki Kanałowi Panamskiemu. Por. *Una explosión en América: el Canal de Panamá*. Red. E. Jaramillo L. Mexico 1976, anex E.

¹¹⁵ Około 18% handlu światowego przechodzi przez Kanał. W odniesieniu do USA wielkość ta wynosi 16,8%. R. G. Cox: *Choises for Partnership or Bloodshed in Pana-*

Można jeszcze dodać, iż elementem strategicznej roli Kanału był także posiadany w Strefie Kanału i poza nią ogromny majątek trwały Stanów Zjednoczonych (prywatny i państwowy). Wspomniałem już o szybkim tempie wzrostu prywatnych inwestycji bezpośrednich w Panamie; tempo to w latach siedemdziesiątych nie osłabło¹¹⁶. O wiele większa była jednak wartość kapitałów państwowych. Szacowano je na ponad 7 mld dolarów (z czego większość o charakterze militarnym)¹¹⁷. W latach siedemdziesiątych Panama była — biorąc także pod uwagę inwestycje prywatne — jednym z krajów o najwyższym stopniu zaangażowania kapitałów USA. Z tego też powodu względy strategiczne, o których tu mowa, były tym większe.

Zupełnie odmiennie przedstawiała się ta rola Kanału dla Panamy. Trudno bowiem dopatrzyć się jakiegokolwiek znaczenia strategiczno-militarnego Kanału dla Panamy¹¹⁸. Znajduje to wyraz także i w tym, że funkcja, jaką spełnia Kanał dla Stanów Zjednoczonych, oceniana była jako niezgodna z interesami narodowymi Panamy. Jak zaznacza Eloy Benedetti, w razie konfliktu między USA a Związkiem Radzieckim Panama będzie celem ataku jądrowego¹¹⁹. Dodać jeszcze można — jeśli chodzi o negatywne skutki w polityce międzynarodowej — że ewentualne akceptowanie amerykańskich baz wojskowych i ich wykorzystanie dla polityki interwencji w Ameryce Łacińskiej pozostałoby w istocie współuczestnictwem w tej polityce, a zatem

ma. In: *The Americas in a Changing World. A Report of the Commission on United States-Latin American Relations*. New York 1975, s. 135. Szlak ten jest wykorzystywany do transportu większości surowców strategicznych USA.

¹¹⁶ W 1978 roku szacowano je na 2385 mln dolarów (w 1970 roku — 1251 mln). W 1979 roku na ponad sto banków zagranicznych 33 były amerykańskie. Największa też była wielkość inwestycji amerykańskich na jednego mieszkańca (1300 dolarów) w porównaniu z innymi krajami. Por. S. C. Ropp: *Panama: Restive Client...*, s. 125—126.

¹¹⁷ W sumie w latach 1904—1971 Stany Zjednoczone zainwestowały na budowę, utrzymanie, eksploatację, ochronę i obronę Kanału 7041 mln dolarów, z czego 4794 mln stanowiły inwestycje militarne. Z sumy całkowitej zwrócono do skarbu państwa ponad 1,5 mld dolarów z tytułu zysków Kompanii Kanału Panamskiego i Zarządu Strefy Kanału. X. Gorostiaga: *Panamá y la Zona del Canal*. Panamá 1975, s. 70; cytowany R. G. Cox (s. 137) podaje wartość inwestycji państwowych równą 5695,7 mln dolarów, ale właśnie o sumę pomniejszoną o dochody. Natomiast D. Rusk (*Trade, Investment, and United States Foreign Policy*. In: *Foreign Investment in Latin America*. Ed. M. D. Bernstein. New York 1966) szacuje (s. 181) sumę wszelkich inwestycji bezpośrednich USA w Panamę na kwotę 11,8 mld dolarów (1961), co daje prawie 1/3 ogółu amerykańskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Wydaje się to jednak liczba przesadzona, inwestycje prywatne w tym czasie nie były bowiem wielkościami miliardowymi.

¹¹⁸ Choć nie brak i poglądów, iż również USA mają ograniczone cele dotyczące Kanału. R. G. Cox (*Choices for Partnership...*, s. 148) pisze, że Stanom Zjednoczonym powinno tylko chodzić o: 1) dostępność do tej drogi morskiej, po racjonalnych opłatach; 2) zapewnienie jego użyteczności (właściwego funkcjonowania); 3) prawo bronięcia Kanału, by nie został on zamknięty w czasie pokoju albo wojny.

¹¹⁹ Por. E. Benedetti: *Tres ensayos sobre el Canal de Panamá*. Panamá 1965, s. 67. Podobnie E. Castillero P.: *La política exterior de Panamá*. Panamá 1961, s. 42.

i stwarzałyby przeszkody w utrzymaniu stosunków przyjaźni z wszystkimi państwami regionu. Nadto, podporządkowanie się Stanom Zjednoczonym — w konsekwencji ich dominacji — uniemożliwiałoby rozwijanie w pełni otwartej na wszystkie kraje polityki zagranicznej. Dlatego pojawiły się dążenia do poszerzenia neutralizacji Kanału o jego demilitaryzację (do czego jeszcze wróce), a także łącznego traktowania stawianych celów w rokowaniach z USA, wespół z rozwijaniem niezależnej polityki zagranicznej jako całości¹²⁰. Kolejnym instrumentem, mającym ograniczyć strategiczne znaczenie Kanału dla USA, miałyby być jego nacjonalizacja bądź przynajmniej współwłasność panamsko-amerykańska (co ma również aspekty gospodarcze)¹²¹. Trafnie zatem zauważa C. E. González de la Rastra, iż interesom Panamy najbardziej odpowiada pozbawienie Kanału walorów strategicznych i sprowadzenia jego roli wyłącznie do szlaku handlowego¹²².

Druga z funkcji — gospodarcza — pozostawała wspólna dla obydwu stron. W rozbieżny jednak sposób widziano sposoby osiągania dochodów. Stany Zjednoczone były zainteresowane tanim kanałem. Nadmieniałem już o utrzymywaniu niskich opłat za tranzyt i w sumie niewielkich średnich dochodach (26 mln rocznie) z tego tytułu w okresie 50 lat funkcjonowania Kanału. Nawet jeśli dodamy do dochodów wpływy z innych świadczonych usług w Strefie Kanału — zarówno przez Kompanię Kanału Panamskiego, jak i Zarząd Strefy Kanału — to po odjęciu kosztów dochody netto do 1970 roku wynosiły 1221 mln dolarów. Kwotę tę należałoby pomniejszyć jeszcze o ciężące zadłużenie Kompanii wobec skarbu federalnego (pozostałe do spłacenia koszty budowy Kanału), przekraczające w tym czasie sumę 700 mln dolarów¹²³. Można zatem przyjąć, że zyski bezpośrednie rządu USA wynosiły (do roku 1970—1971) około pół miliarda dolarów. Nie były zatem wysokie. Było to jednak celowe. Kanał Panamski w zamierzeniu miał przynosić przede wszystkim wysokie dochody pośrednie (głównie z tytułu oszczędności w transporcie

¹²⁰ C. B. Pedreschi (*Canal propio vs canal ajeno*. Panamá 1973) wręcz stawia na pierwszym miejscu (s. 48) — spośród zalecanych celów polityki Panamy w sprawie Kanału — prowadzenie niezależnej i samodzielnej wobec Departamentu Stanu polityki zagranicznej.

¹²¹ Postulat ten pojawiał się bardzo często, nie tylko uzasadniany prawem do własnego bogactwa naturalnego mającego przysparzać więcej dochodów, ale także w kontekście warunków prowadzenia niezależnej polityki zagranicznej i zniesienia dominacji USA. Por. J. Yau: *El Canal...*, s. 149; A. Castillero C.: *La historia del enclave panameño frente al tratado Torrijos — Carter*. Panamá 1977, s. 26, I. Batista B.: *El drama de Panamá y América. Nuestras relaciones con los Estados Unidos*. Panamá 1961, s. 115.

¹²² C. E. González de la Rastra; *Canal panameño*. En: A. Muñoz P., E. Castillero P. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976, s. 123.

¹²³ Por. *Panama Canal Company, Canal Zone Government*. Twenty-fifth Report 1976, s. 28 i 37. Także na ten temat: J. Salamín, M. A. Salamín: *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1976, s. 37; E. Clare: *Aspectos económicos y fiscales de los proyectos de tratados*. En: *Informe que la comisión designada por la Universidad...*, s. 209—211; X. Gorostiaga: *Panamá y la Zona...*, s. 16.

morskim, gdyż większość statków — około 70% — przepływała z lub do portów USA). Opłaty od okrętów i statków rządu USA zaczęto pobierać dopiero w latach pięćdziesiątych (z przywileju tego korzystały także Panama i Kolumbia). Ponadto niskie opłaty przysparzały korzyści całej gospodarce amerykańskiej. Dodać do tego należy oszczędności militarne, korzyści z tytułu zwolnień celnych dla instytucji rządowych i ich kontrahentów w Strefie oraz udogodnienia dla przedsiębiorstw prywatnych (polityka licencyjna, podatkowa, itp.) działających w Strefie. Tutaj jednak można opierać się tylko na danych szacunkowych¹²⁴.

Zupełnie odmiennie widziano ten problem w Panamie. Choć trudno stwierdzić, iż nieistotne były dochody pośrednie, to jednak, ze względu na zdecydowanie różny od USA potencjał gospodarczy, korzyści z Kanału upatrywano przede wszystkim w większych dochodach bezpośrednich. Wynikało to także z niezmiernie niskich tego typu dochodów w czasie obowiązywania układu Hay — Bunau-Varilla. Podstawową ich częścią była opłata roczna wnoszona przez Kompanię Kanału. Do 1970 roku uzyskano z tego tytułu 43 910 tys. dolarów¹²⁵. Stąd też wynikały wielokrotnie zgłaszane postulaty powiększenia tego typu wpływów (w niemalym stopniu przewidziane w projektach 1967 roku), uzależnione od wielkości masy towarowej przewiezionej przez Kanał¹²⁶. Temu też służyły postulaty rozciągnięcia jurysdykcji panamskiej — przynajmniej fiskalnej — na Strefę Kanału, co miało w efekcie zaowocować dochodami z opłat celnych, z udzielanych licencji na działalność gospodarczą i podatków od przedsiębiorstw i osób fizycznych.

Dochody bezpośrednie, będące dochodami skarbu państwa, nie były oczywiście jedynymi korzyściami. Szacuje się, że około 1/3 dochodu narodowego brutto Panamy tworzone z wpływów — głównie pośrednich — osiąganych dzięki Kanałowi Panamskiemu¹²⁷. Część ich pochodziła z eksportu do Strefy, zakupów w Panamie przez rezydentów Strefy oraz uposażeń pracowników panamskich zatrudnionych przez Kompanię Kanału i Zarząd Strefy. Szacunki te jednak muszą obejmować wszelkie inne źródła

¹²⁴ Jak podaje X. Gorostiaga (*La inversión norteamericana en Panamá*. En: *Una explosión...*, s. 125) roczne korzyści z tego tytułu — w tym militarne — przekraczają 1 mld dolarów.

¹²⁵ Rocznie wypłacano w latach 1912—1933 po 250 tys., 1934—1955 po 430 tys., 1956—1970 po 1930 tys. W 1974 roku podwyższono tę płatność do kwoty 2100 tys. dolarów.

¹²⁶ E. Castillero P. pisał (*Política exterior...*, s. 64), iż Panamie powinno wypłacać się połowę kwoty uzyskiwanej z opłat za tranzyt, jednak nie mniej niż 30 mln dolarów. J. A. Jované D. upatrywał w niskich dochodach bezpośrednich Panamy mechanizmu zależności między krajami wysoko rozwiniętymi — głównie USA — a krajem zależnym o słabej, nierozwiniętej gospodarce, który w ten sposób podlega kolejnemu wyzyskowi (*Canal: dependencia y subdesarrollo*. En: *El Canal de Panamá: origen...*, 68—69).

¹²⁷ Por. *United States Relations with Panama. Hearing before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Commission on Foreign Affairs, House, February 20, 1973*. Washington D. C. 1973, s. 2; *The Department...*, 1971, vol. 65, № 1696, s. 733.

tworzenia dochodu narodowego w powiązaniu z istnieniem Kanału w Panamie, jak przykładowo utworzonej w latach 1947—1948 strefy wolnocłowej w Colón¹²⁸. W inny bowiem sposób trudno uzyskać sumę odpowiadającą 1/3 dochodu narodowego. Na początku lat siedemdziesiątych dochód narodowy brutto Panamy przekraczał 1 mld dolarów, gdy tymczasem wielkość dochodów bezpośrednich i pośrednich z samej Strefy kształtowała się na poziomie 170 mln¹²⁹. Podobna zależność dotyczyła również panamskiej siły roboczej, przy czym w najmniejszym stopniu odnosiło się to do zatrudnionych w Strefie¹³⁰.

Kanał Panamski miał zatem kolosalny wpływ na rozwój gospodarki panamskiej. Było oczywiste, że widziano w nim jedno z podstawowych źródeł finansów państwa i traktowano jako ważny czynnik determinujący perspektywę rozwoju gospodarczego. Stąd też rozbieżne interesy między dwoma stronami dotyczyły zarówno koncepcji „taniego kanału”, jak i możliwości uprawiania protekcjonizmu wobec własnych przedsięwzięć przez tę ze stron, która posiadała obszar kanałowy.

¹²⁸ Por. J. F. Franco: *La zona libre de Colón o una institución fundamental para la economía panameña*. Colón 1958; T. E. Lyons: *Informe sobre el proyecto para crear una zona libre de comercio exterior en la República de Panamá*. Washington D. C. 1947.

¹²⁹ Por. *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean*. United Nations 1985, s. 388—389; *United States Relations with Panama...*, s. 2.

¹³⁰ Co prawda 70% pracowników Kompanii i Zarządu było Panamczykami, ale w sumie agencje te zatrudniały (1975) około 15 tys. pracowników. Natomiast ludności zawodowo aktywnej w tym roku było 508 tys. Por. *Panama Canal. Company, Canal Zone...*, s. 23; *Indicadores económicos...*, 1968—1977, s. 9.

ROZDZIAŁ PIĄTY

Traktaty Torrijos — Carter

Etap rokowań

Dnia 27 stycznia 1971 roku w Departamencie Stanu odbyło się pierwsze spotkanie panamskiego ambasadora José Antonio de la Ossa z delegacją USA, której ponownie przewodniczył Robert B. Anderson. Był to formalnie początek ponad sześćoletnich, niezwykle trudnych rokowań, nie pozbawionych momentów krytycznych. Panama przedstawiła w nich dalej idące żądania niż w poprzednich rokowaniach, wykorzystywała i mobilizowała opinię międzynarodową oraz zabiegała o poparcie dyplomatyczne innych państw. W Stanach Zjednoczonych, w tym w Kongresie, silna była opozycja wobec nowego porozumienia z Panamą. Administracja Nixona, Forda i Cartera — w znacznie większym stopniu niż rząd Torrijosa — spotkały się z krytyką za czynione ustępstwa. Stąd też towarzyszące negocjacjom trudności nie wynikały jedynie z rozbieżnych stanowisk dwóch stron.

Dyplomacja panamska — w przeciwieństwie do lat sześćdziesiątych — tym razem pierwsza przedstawiła dokument będący rozwinięciem tematycznym w sprawie nowego traktatu o kanale ze słuzami. Wnioskowała o spełnienie jej następujących postulatów:

1. Czas obowiązywania układu powinien być ściśle określony i w żaden sposób nie może być oparty na zasadzie wieczności. Oznaczało to pośrednio, że okres ten winien być krótki, niektóre terminy projektów z 1967 roku uznano bowiem wcześniej za postać zasady wieczności.

2. Suwerenność efektywna i całkowita jurysdykcja nad obszarem Strefy (!) będzie należeć do Panamy. Suwerenność jest niepodzielna i w żaden sposób nie może być wykonywana przez USA.

3. Stanom Zjednoczonym zostaną przyznane ściśle określone prawa administrowania Kanałem i korzystania z wydzielonego pasa ziemi, niezbędnego dla administracji. W zakresie tego prawa USA będą mogły utrzymać przydatny dla żeglugi Kanał, regulować tranzyt i ustalać opłaty, zatrudniać pracowników i określać wysokość ich poborów. Ponadto, będą mogły świadczyć inne usługi, jak pomoc nawigacyjna, prace inżynierskie niezbędne do utrzymania Kanału, utrzymanie mostów, wewnętrzny transport,

usługa sanitarno-szpitalna. Pozostałe usługi², w tym przede wszystkim o charakterze komercyjnym (dystrybucja wody, energii elektrycznej, transport publiczny, poczta, kolej, remonty statków, sprzedaż paliw i innych artykułów), będą należały do Panamy. Swoje uprawnienia Stany Zjednoczone będą wykonywały poprzez powołaną przez siebie instytucję, w której Panama będzie miała zapewnioną reprezentację. Polityka zatrudnienia będzie polegała na wykorzystaniu w pierwszej kolejności panamskiej siły roboczej (nie mniej niż 85% ogółu zatrudnionych).

4. W zakresie ochrony Kanału i jego instalacji (nie użyto pojęcia „obrona”) obydwie strony podejmą wspólne działania. Będą one polegały na wyodrębnieniu specjalnych obszarów, liczby personelu oraz określonym rodzaju środków (uzbrojenia). Udział Gwardii Narodowej w ochronie Kanału będzie taki, jak określili to rząd Panamy.

5. Panama otrzyma następujące korzyści:

- wypłacenie jednorazowej sumy bezpośrednio po wejściu w życie układu;
- roczna suma wypłacana z tytułu użytkowania ziem i wód, obliczana oddzielnie od terenów użytkowanych dla tranzytu morskiego oraz od terenów przeznaczonych administracji;
- roczna suma obliczana od tony (nie określono, o jaką tonę chodzi) statku przepływającego przez Kanał;
- korzyści pośrednie będą wynikały z wykorzystania w głównej mierze panamskiej siły roboczej, zwolnienia statków panamskich od opłat za tranzyt i prowadzenia na terenie Strefy działalności handlowej.

6. Stany Zjednoczone będą korzystały jedynie ze zwolnień celnych w odniesieniu do importu sprzętu, maszyn i materiałów niezbędnych dla funkcjonowania Kanału. Będą też mogły swobodnie dysponować zyskiem z tytułu opłat tranzytowych.

7. Panama deklaruje neutralność Kanału.

8. Rozbieżności dotyczące interpretacji i stosowania układu będą podlegały arbitrażowi międzynarodowemu¹.

Był to w sumie zakres zmian daleko idących i różniących się istotnie od stanowiska USA. Już w czasie pierwszego spotkania ambasador Anderson zaznaczył, iż Stanom Zjednoczonym będzie niezmiernie trudno zaakceptować całkowitą likwidację Strefy Kanału w takiej postaci, w jakiej istnieje, a także zrezygnować faktycznie z praw suwerennych i scedować je Panamie².

¹ Por. *Desarrollo del temario para un nuevo tratado sobre el actual canal de esclusas*. „Lotería”, abril—mayo, 1978, № 266—267, s. 113—115, 117—119, 126—127; J. A. Tack: *Política exterior*. Panamá 1974, s. 39.

² Por. *Relación de reunión celebrada en el departamento de estado el día 27 de enero de 1971 con asistencia del embajador R. B. Anderson y los señores B. Grove, encargado de asuntos panameños y J. Scheffey secretario ejecutivo de la comisión de estudio de canales internacionales*. „Lotería”, tamże, s. 97—98.

W dalszym ciągu też USA były zainteresowane budową kanału na poziomie morza lub przynajmniej rozbudową obecnego, co traktowano jako jeden z podstawowych punktów rokowań. Była to zresztą główna motywacja, która skłoniła USA do zaproponowania negocjacji. Zupełnie inaczej widziały kształt przyszłego traktatu. We wstępnych propozycjach zmierzały do zawarcia układu na pięćdziesiąt lat z możliwością przedłużenia terminu. Pragnęły zachować około 2/3 obszaru Strefy Kanału wraz z częścią praw jurysdykcyjnych, w tym własną policję i sądownictwo. Ich prawa miały dotyczyć utrzymania Kanału Panamskiego, z możliwością jego rozbudowy lub wybudowania nowego kanału. Niezmienne też było stanowisko w kwestii obrony, w tym swobodnego korzystania z przyznanego im do tych celów obszaru. Podobnie jak i Panama, USA nie wspomniały nic o instytucji prawnomiedzynarodowej zajmującej się zarządzaniem Kanałem. W tej materii stanowiska częściowo były zbliżone, ponieważ USA postulowały wykonanie swych uprawnień poprzez agencję rządową, na co Panama, choć nie dosłownie, zgadzała się. Nie wspominała jednak nic strona amerykańska o udziale Panamy w administrowaniu Kanałem, co było istotną różnicą³.

Ambasador de la Ossa, komentując propozycje amerykańskie, nazwał je dążeniem do utrzymania *status quo* anachronicznego układu z 1903 roku⁴. Niewiele więc zapowiadało możliwość porozumienia. Mimo częstych spotkań obydwu delegacji (od czerwca 1971 roku Panamę reprezentowali również Carlos López Guevara i Fernando Manfredo) na przemian w Waszyngtonie i w Panamie, do końca roku nie zdołano wiele osiągnąć. Co prawda w grudniu podpisano nieformalne memorandum, w którym uporządkowano jedynie dyskutowane tematy oraz kilka uzgodnień (włączenie do rozmów kwestii drugiego kanału, powołanie komisji mieszanej do spraw ziem i wód, jurysdykcja mieszana), to jednak nie stanowiło ono żadnej podstawy do późniejszych spotkań, gdyż strona panamska odrzuciła przedstawioną tam

³ Por. *Borrador de temario*. Tamże, s. 106—110; *Posición de Gobierno de Estados Unidos sobre temas de tratados*. Tamże, s. 138—139; Pomocnik Andersona ambasador John C. Mundt zapewniał podkomisję Kanału Panamskiego Izby Reprezentantów, iż kontrola i obrona Kanału przez USA nie są zagrożone do następnego stulecia w obecnych negocjacjach. Celem rokowań — według niego — jest zagwarantowanie obecności USA w Panamie oraz uzyskanie zgody na budowę kanału na poziomie morza lub rozbudowę kanału obecnego. Mówiąc o ustępstwach, wspominał jedynie o możliwości przekazania części Strefy — jako niepotrzebnej do funkcjonowania kanału oraz jego obrony, a także o zrzeczeniu części praw jurysdykcyjnych. Por. *Panama Canal Treaty Negotiations: Statement by Ambassador John C. Mundt, Special Representative of the United States for Panama Treaty Negotiations before the Subcommittee on the Panama Canal of the House Committee on Merchant Marine and Fishers*, Nov. 29, 1971. *American Foreign Relations. A Documentary Record. 1971. A Council on Foreign Relations Book*. New York 1976, s. 491, 493

⁴ Por. *Nota del embajador de la Ossa al embajador Anderson*, 30 IV de 1971. „Lotería”, tamże, s. 130.

terminologię i kolejność poruszanych problemów jako nie wiążące⁵. Brak postępu dał się szczególnie zauważyć w czasie spotkania w marcu 1972 roku, kiedy nie można było znaleźć żadnych punktów wspólnych między złożonymi wcześniej przez strony dokumentami, a także zdecydować się na konkretny temat jako podstawę dalszych dyskusji⁶. Oznaczało to w praktyce zawieszenie negocjacji. W odpowiedzi na notę Andersona z października tegoż roku, w której ubolewał on nad nieuczestniczeniem delegacji panamskiej w rozmowach⁷, minister Tack potwierdził zasadniczą rozbieżność między stronami („podstawowe punkty pozycji panamskiej ze stycznia 1971 roku nie były do zaakceptowania przez Stany Zjednoczone oraz podstawowe punkty propozycji amerykańskiej z grudnia 1971 roku nie były do zaakceptowania przez Panamę”) i w wyraźny sposób uzależnił dalszy postęp od otwartości i pozytywnego stanowiska USA wobec postulatów Panamy⁸.

W rezultacie, po prawie dwóch latach, jedynym osiągnięciem praktycznym było wzajemne wręczenie dokumentów z propozycjami tematycznymi rokowań. Przedstawiając stan negocjacji w czasie wystąpienia w Uniwersytecie Panamskim, uczestnik rokowań Jorge Illueca sprowadził podstawowe różnice między państwami do czasu obowiązywania układu, jurysdykcji, obrony, wielkości obszaru oddanego USA, udziału Panamy w administracji, natychmiastowego zaprzestania przez USA działalności handlowej w Strefie, a także okresu przejściowego po wejściu w życie umowy⁹. Publiczne ujawnienie stanu rokowań miało oczywiście określony cel polityczny. Chodziło nie tylko o zwykłe poinformowanie społeczeństwa, ale przede wszystkim o potwierdzenie wiarygodności i nieustępliwości w rokowaniach, uzyskanie poparcia dla rządu. Był to też rodzaj presji na USA, gdyż wskutek takiego oświadczenia

⁵ Por. *Memorandum de una conversación concerniente a los principales cuestiones del tratado*. Tamże s. 143—146.

⁶ *Traducción de versión taquigrafica en ingles de la sesión celebrada el 21 marzo de 1972 por los mismos negociadores*. Tamże. s. 152 i nast.

⁷ Por. treść noty, tamże, s. 175.

⁸ Nota Tacka, tamże, s. 181—183.

⁹ Były to zatem różnice we wszystkich podstawowych kwestiach. I tak USA chciały zawrzeć umowę na okres od 50 do 90 lat (w zależności od spełnienia różnych wariantów), Panama — tylko na 22 lata; Panama żądała całkowitej jurysdykcji nad Strefą, USA były skłonne przekazać ją tylko w części (utrzymanie porządku publicznego i niektóre sprawy cywilne); USA domagały się prawa kontroli powietrznej obszaru Kanału — co Panama odrzucała; obszar, który chciały utrzymać USA miał obejmować 2/3 Strefy, w czym także nie było zgody. Ponadto Panama żądała ograniczenia funkcji militarnych do zadań ściśle związanych z obroną Kanału (w tym wycofania Dowództwa Południowego). Por. *Discurso de Jorge Illueca en la Universidad de Panamá, 12 de diciembre de 1972*. En: *Memoria. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá 1973*, s. 115—124 oraz interesujące studium porównawcze-projektów z 1967 roku ze stanem negocjacji opracowane przez J. Salamín, M. A. Salamín: *Comisión universitaria de estudio de las alternativas panameñas a un canal a nivel, Grupo de relaciones internacionales*. Panamá 1974 s. 8 i nast. (maszynopis powielony).

musiały nasilić się nastroje antyamerykańskie w Panamie. Wkrótce też potem (marzec 1973) Panama spowodowała wspomniane już posiedzenie Rady Bezpieczeństwa, usiłując wywrzeć kolejny nacisk na administrację Nixona¹⁰. W czasie jednak samego posiedzenia Rady w Panamie ambasador John Scali w ogólnych ramach podtrzymał stanowisko Departamentu Stanu.

Wyjście z kryzysu rokowań z przełomu lat 1972 — 1973 było możliwe dzięki wzajemnym ustępstwom, ale nie tylko. Dyplomacja panamska powróciła do wcześniejszego postulatu z lat sześćdziesiątych, by rokowania prowadzone przez delegacje obydwu stron zostały poprzedzone przyjęciem deklaracji zasad. Na dalszy postęp wpływ miały także zmiany personalne w Departamencie Stanu¹¹.

Propozycja ministra Tacka przyjęcia wspólnej deklaracji zasad (maj 1973) zawierała już jednak dwie ważne zmiany. Dołączył sprawę budowy nowego kanału na poziomie morza oraz nie wspomniał nic o udziale Panamy w administracji Kanału Panamskiego¹². Po kilkumiesięcznych rozmowach, poczynając od listopada tegoż roku, sekretarz stanu Kissinger i minister Tack podpisali 7 lutego 1974 roku tzw. *Wspólną zapowiedź o zasadach przyszłego układu*¹³.

Deklaracja składała się z ośmiu punktów. Stwierdzono, iż układ z 1903 roku wraz z poprawkami będzie anulowany, zostanie wyeliminowana zasada wieczności na rzecz ścisłego określenia czasu wygaśnięcia traktatu, jurysdykcja Stanów Zjednoczonych na terytorium Panamy zostanie szybko zakończona, a obszar, na którym znajduje się Kanał — nie wymieniono Strefy Kanału — zostanie poddany jurysdykcji panamskiej, udział Panamy w zyskach będzie równy i sprawiedliwy oraz będzie ona uczestniczyć w administracji, ochronie i obronie Kanału, a z momentem wygaśnięcia traktatu

¹⁰ Ówczesny ambasador George Bush stwierdził (16 stycznia 1973), iż Stany Zjednoczone nie widzą potrzeby zwoływania posiedzenia Rady Bezpieczeństwa w Panamie, nie jest to bowiem problem pilny, a ponadto zagadnienia Kanału mają charakter bilateralny. Por. *US Questions Holding Meeting of Sec. Council in Panama*. The Department of States Bulletin, 1973, vol. 68, No 1757, 26 II, s. 242, 244—245.

¹¹ W kwietniu 1973 roku zrezygnował ambasador Anderson i prezydent Nixon powołał na to stanowisko Ellswortha Bunkera. Później zmiana nastąpiła na stanowisku sekretarza stanu. Jak potwierdził jeden z panamskich negocjatorów Carlos A. López, dyplomacja panamska wiązała nadzieje z osobą H. Kissingera oraz z pozytywnym wpływem zmian w polityce zagranicznej USA w świecie, w szczególności z polityką *detent*. Por. C. A. López G.: *La posición panameña e las negociaciones con los Estados Unidos*. En: A. Muñoz P., E. Castillero P. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976, s. 127.

¹² Por. *Nota J. A. Tacka do W. Rogersa*. „Lotería”, tamże, s. 192—193.

¹³ W swoim przemówieniu inauguracyjnym Kissinger potwierdził konieczność zawarcia nowej umowy odpowiadającej realiom współczesnego świata, ale wyraźnie zaznaczył, iż USA, uznając suwerenność Panamy nad Strefą, muszą mieć zagwarantowane swoje interesy wraz z ich uczestnictwem w utrzymaniu tej drogi morskiej. Por. *Address by Secretary of State Kissinger at Initiating Ceremony, Panama City, Feb. 7, 1974*. *American Foreign Relations...*, 1974, s. 54.

przejmie całkowitą odpowiedzialność za funkcjonowanie Kanału Panamskiego. Z drugiej strony Panama

[...] przyzna Stanom Zjednoczonym — na czas obowiązywania przyszłego układu o kanale międzyoceanicznym i odpowiednio ustanowi się w nim samym — prawo do użytkowania ziem, wód i przestrzeni powietrznej, które będą potrzebne do funkcjonowania, utrzymania, ochrony i obrony Kanału oraz tranzytu statków. (Pkt 4).

Zgodzono się także na ewentualne przeprowadzenie prac zwiększających zdolność tranzytową Kanału¹⁴. Pominęto jednak zupełnie budowę kanału na poziomie morza.

Po dziesięciu latach od deklaracji Johnson — Robles podpisano nowy dokument o zasadach, zdecydowanie odmienny i bardziej szczegółowy. Oświadczenie Tack — Kissinger wskazywało wyraźnie granice rokowań i cele, jakie obydwie strony sobie zakładają. Stanowiło ono podstawę pewnej koncepcji przyszłego traktatu — jak określił je Tack przed Zgromadzeniem Narodowym¹⁵.

Wydanie tego oświadczenia oznaczało wyraźny postęp w odniesieniu do poprzedzającego o prawie rok posiedzenia Rady Bezpieczeństwa. Juan Materno pisze:

Pomimo że Rada Bezpieczeństwa nie mogła zatwierdzić, poprzez złożenie weta przez USA, projektu rezolucji, w którym wzywano strony do negocjacji nowego traktatu zgodnego ze sprawiedliwymi aspiracjami Panamy, to rok później podpisano oświadczenie Tack — Kissinger poszerzające [...] zakres negocjacji i zezwalające Panamie na rozwinięcie skutecznej ofensywy dyplomatycznej.¹⁶

Trzeba jednak zaznaczyć, że podpisanie tego oświadczenia nie zostało przyjęte przez wszystkich z entuzjazmem. Dokument potraktowano również jako ugodę wobec USA i rezygnację z niektórych celów dyplomacji panamskiej. Jak podkreślali autorzy tzw. listu specjalistów panamskich, skierowanego do ministra Tacka, we wspólnym oświadczeniu w istocie nie ma nic nowego. Potwierdzono jedynie od dawna uzgodnione kwestie, jak: anulowanie układu z 1903 roku, eliminację klauzuli wieczności, ustanowienie panamskiej jurysdykcji oraz wspólną administrację Kanału. Stany Zjednoczone uzyskały zaś legalizację baz w Panamie i przyrzeczenie prawa rozbudowy Kanału. Za wadę uważano również niezamieszczenie w oświadczeniu

¹⁴ Por. *Joint Statement by the Honorable Henry A. Kissinger, Secretary of State of the US, and His Excellency Juan A. Tack, Minister of Foreign Affairs of the Republic of Panama, on Feb. 7, 1974 at Panama. The Department...*, 1974, vol. 70, N° 1809, Feb. 25, s. 184—185.

¹⁵ *Memoria...*, 1974, s. 52.

¹⁶ J. Materno V.: *Tratados de Canal de Panamá. T. 1: Política internacional de Panamá*. Panamá 1983, s. 109.

wzmianki o neutralności¹⁷. Julio Yau w swoim szkicu na ten temat dostrzega wiele zagrożeń wynikających z braku konsekwentnie przestrzeganej terminologii oświadczenia¹⁸. Hugo Víctor, oceniając całość negocjacji, dochodzi do wniosku, iż Panama w swojej polityce zagranicznej dokonała zwrotu w latach 1972 — 1973, rezygnując z „linii ludowej” i godząc się z „linią Johnsona”, znakomicie widoczną w projektach z 1967 roku¹⁹.

Okres pomiędzy wydaniem oświadczenia Tack — Kissinger a podpisaniem traktatów był jednak długi, pełen trudnych chwil i przerw w rokowaniach. Skład obydwu delegacji uległ zmianie. Od końca 1973 roku na czele delegacji amerykańskiej stał Ellsworth Bunker, doświadczony dyplomata, specjalista od rozwiązywania sytuacji kryzysowych. Wśród licznych negocjatorów panamskich wyróżniał się rektor Uniwersytetu Panamskiego Rómulo Escobar Bethancourt. Opóźnienia, jakie towarzyszyły rokowaniom, wynikały także z kryzysu wewnętrznego w Stanach Zjednoczonych. Afera Watergate, dymisja prezydenta Nixona oraz przejściowa prezydentura Forda nie sprzyjały ich harmonijnemu przebiegowi. W tym sensie wybory w Stanach Zjednoczonych z 1976 roku i zwycięstwo w nich Jimmy Cartera były elementem stabilizującym; samo podejście administracji demokratycznej do negocjacji z Panamą było zgoła odmienne. Jak wspomina Romulo Bethancourt, Torrijos nie wierzył zbyt w osiągnięcie porozumienia z republikanami²⁰. Nie można jednak wyciągać z tego wniosku, iż z administracjami Nixona i Forda nie udało się doprowadzić do żadnych uzgodnień. W tak ważnej dla Panamy sprawie, jak przejęcie przez nią jurysdykcji w Strefie Kanału, Stany Zjednoczone zgodziły się wówczas to doprowadzić w przeciągu trzech lat, po wejściu w życie układu, do zintegrowania obszaru Strefy z resztą kraju. Oznaczało to zgodę na likwidację Kompanii Kanału Panamskiego, Zarządu Strefy i odejście od koncepcji wyodrębnienia jakiegoś pasa ziemi spod jurysdykcji Panamy²¹. Brakowało jeszcze określenia wszystkich wyjątków, zarówno osób i stosunków prawnych, nieraz dotyczących trudnych i spornych kwestii²². Zasada pełnej jurysdykcji Panamy nad Strefą Kanału nie mogła być

¹⁷ Por. tekst listu *Una explosión en América: El Canal de Panamá*. Red. E. Jaramillo. Mexico 1976, s. 276, 278—280.

¹⁸ J. Yau: *El anuncio conjunto Tack — Kissinger*. En: *Una explosión...*, s. 301—303.

¹⁹ H. Víctor: *Nuevos tratados, nueva confrontación*. Panamá 1977, s. 38.

²⁰ R. E. Bethancourt: *Torrijos. Colonia americana. No!* Bogotá 1982, s. 270—271.

²¹ Por. *Informe sobre el estado de negociaciones presentado en nombre de la Cancillería Panameña por el doctor Jorge Illueca, asesor de la política exterior del órgano ejecutivo a la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el 18 de julio de 1975 en la ciudad de David*. „El Poder Popular” N° 6, s. 22—24.

²² Por. *Acuerdo conceptual sobre jurisdicción y derecho de uso*. „Lotería”, tamże, s. 203—206. *Memoria...*, 1976, s. 21—22. Zakres jurysdykcji wiązał się bezpośrednio z uzgodnieniem o określeniu granic obszaru pozostawionego dla potrzeb Kanału. Był to jeden z trudniejszych punktów i wówczas jeszcze nie rozwiązany. Por. *Panama and the US: Toward a New Relationship. The Department...*, 1975, vol. 72, N° 1878, 23 VI, s. 863; *Three Aspects of the US Relations with Latin America. The Department...*, 1976, vol. 74, N° 1906, 5 I, s. 15.

rozumiana dosłownie, choćby z oczywistego powodu, iż zgadzano się od początku na przekazanie administracji Kanału instytucji rządu USA. Konsekwencją tego było dorozumienie, iż będzie ona działać opierając się na prawie amerykańskim, z ograniczeniami wynikającymi z traktatu.

Przyjęto również wtedy uzgodnienie o udziale Panamy w administracji. Zgodzono się, że w czasie obowiązywania układu podstawowa odpowiedzialność za funkcjonowanie Kanału będzie spoczywała na Stanach Zjednoczonych, a jednocześnie przyjęto rozwiązanie o rosnącym udziale obywateli Panamy na wszystkich szczeblach administracji²³. Była to regulacja połowiczna, wymagająca jeszcze szczegółowych postanowień.

Kolejnym uzgodnieniem, choć także częściowym, było zagadnienie ochrony i obrony. Przyjęto, że Stany Zjednoczone wezmą na siebie podstawowy ciężar obrony, natomiast Panama będzie stopniowo i w sposób rosnący brała udział w obronie Kanału, a po wygaśnięciu traktatu przejmie całość tych obowiązków. Zastrzeżono przy tym, że Kanał pozostanie neutralny w każdym czasie. Stany Zjednoczone zaś nie będą instalowały na terytorium panamskim żadnej broni jądrowej (zgodnie z zawartym w 1971 roku przez Panamę układem Tlatelolco). Panama zgadzała się, by USA miały prawo rozlokowania w celach obrony swoich sił zbrojnych. Ponadto, postanowiono powołać wspólną radę do organizowania współpracy, koordynacji i planowania obrony²⁴. Uzgodnienie to było sukcesem dyplomacji Stanów Zjednoczonych, Panama odeszła w nim bowiem (choć wcześniej zapowiedziano to już w oświadczeniu Tack — Kissinger) od dotychczasowej linii zredukowania spraw bezpieczeństwa wyłącznie do ochrony Kanału. Po raz pierwszy też potwierdziła prawa USA do posiadania baz wojskowych. Dążyła jednak do zredukowania baz amerykańskich do trzech. Jak określił to Jorge Illueca: „[...] celem strony panamskiej jest ustanowienie w tym traktacie prawnego mechanizmu na określony czas, aż do stopniowego i całkowitego zaniknięcia baz wojskowych na terytorium panamskim.”²⁵

Zgoda Panamy na istnienie, choć ograniczone, baz wojskowych, wywołała niezadowolenie części, szczególnie lewicowo nastawionej, społeczeństwa. Z tego właśnie powodu w lipcu 1975 roku zorganizowano w stolicy prowincji Chiriqui — David posiedzenie Zgromadzenia Narodowego poświęcone w całości rokowaniom z USA. Rómulo Bethancourt relacjonował:

Polityka otwartych drzwi, polityka zmierzająca do zapoznania reprezentantów naszego narodu ze wszystkim, co jest związane z negocjacjami, z tym, co dobre, i z tym, co złe, z tym, do czego my

²³ Por. *Acuerdo conceptual sobre la participación creciente panameña en la administración del Canal*. „Lotería”, tamże, s. 201—203.

²⁴ Por. *Acuerdo conceptual sobre protección y defensa del Canal*. Tamże, s. 206—208.

²⁵ *Informe sobre el estado de negociaciones...*, s. 31.

zmierzamy, i z tym, co *gringos* zamierzają osiągnąć, co możemy uzyskać i czego nie możemy, jest polityką skierowaną na zademonstrowanie przede wszystkim tego, że panamski proces rewolucyjny nie ma absolutnie nic do ukrycia [...].²⁶

Zamierzenie Bethancourta było oczywiste: przekonanie nie tylko reprezentantów, ale i całego społeczeństwa, iż dla osiągnięcia porozumienia muszą być wprowadzone elementy realizmu, w szczególności dotyczące obrony Kanału:

[...] oznacza to w praktyce, że jeśli rzeczywiście nastąpi atak militarny na Kanał Panamski, Stany Zjednoczone, dzięki swojemu technicznemu i wojskowemu potencjałowi, będą broniły tej drogi w zgodzie z interesami, jakie tu mają. I zrobią to niezależnie od tego, czy uzna lub nie uzna to Panama. [...] wyjaśnialiśmy w negocjacjach, że nie chcemy istnienia baz wojskowych w Strefie Kanału, ale na drodze transakcji — dlatego, że w negocjacjach trzeba dokonywać transakcji — Panamą byłaby gotowa zaakceptować obecność trzech baz wojskowych zawsze, kiedy nie będą one otaczały miast Panama i Colón [...].²⁷

Na taką ograniczoność Waszyngton absolutnie nie wyrażał zgody. Był to problem dyskutowany długo i ze względu na brak pełnego porozumienia, które by Departament Stanu przyjął, przyczynił się do kolejnego zastoju w rokowaniach.

W sumie zatem, do listopada 1976 roku, kiedy rozpoczęła się nowa runda rokowań, dokonano pewnych ważnych ustaleń, ale na tyle ogólnych, iż przy dalszym, szczegółowym ich rozpatrywaniu doszło do zaostrzenia stosunków dwustronnych. Nie udało się więc osiągnąć tego, co zapowiadali zarówno Kissinger, jak i Tack, że rozmowy będą mogły się zakończyć do końca 1974 roku. W 1975 roku rozmowy były na tyle trudne, iż Torrijos ponowił swoje ostrzeżenia o skorzystaniu z innych środków niż rokowania, w razie gdy nie uda się dojść do porozumienia do 1977 roku²⁸. Aby rozładować napięcie, Stany Zjednoczone przekazały w marcu 1975 roku skrawek ziemi (około 200 ha) przylegający do strefy wolnocłowej w Colón. Gest ten został przyjęty w Panamie z entuzjazmem, ale nie wpłynął zasadniczo na zmianę stanowiska dyplomatycznego²⁹.

Trudności w negocjacjach wobec przyszłego traktatu wywoływało ponadto nasilenie się opozycji w Kongresie. Niechętny był również Departa-

²⁶ *Informe rendido por el dr Rómulo Escobar Bethancourt, rector la Universidad y miembro de equipo negociador ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos, el 18 le Julio de 1975. „El Poder Popular”, tamże, s. 69—72.*

²⁷ Tamże, s. 84—85.

²⁸ D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama Relations 1903—1978*. Boulder — Colorado 1983, s. 148—149. Obawy te potwierdzał zarówno Bunker, jak i Kissinger. *Panama and the US: Toward...*, s. 861 oraz *The Department...*, 1976, vol. 75, N° 1893, 29 III, s. 524.

²⁹ „La Estrella de Panamá” z 27 III 1975; „Matutino” z 15 III 1975.

ment Obrony. Zdecydowanie wrogie nastawienie prezentowali *zonians*. Sprzeciwu odżyły w szczególności po ogłoszeniu deklaracji Tack — Kissinger. W marcu 1975 roku senator Strom Thurmond, przy poparciu 36 innych senatorów (w tym 18 republikanów), złożył projekt rezolucji, w której żądano utrzymania suwerenności Stanów Zjednoczonych nad Strefą Kanału. Wezwano rząd do ochrony praw suwerennych i jurysdykcji nad Strefą Kanału oraz niedokonywania żadnej cesji jej obszaru³⁰. Podobne projekty zgłaszano także w Izbie Reprezentantów. Chociaż w tych przypadkach skończyło się na projektach, dyskusjach i przesłuchaniach w podkomitetach, to jednak udało się opozycji przeforsować tzw. poprawkę Snydera. Reprezentant Gene Snyder (R) złożył projekt poprawki do budżetu Departamentu Stanu na 1976 rok, przyjęty następnie przez Izbę (264:168). Zakazywano w niej korzystania z funduszy Departamentu na cele negocjowania zmierzającego do przekazania lub zrzeczenia się jakichkolwiek praw USA w Strefie Kanału. Senat co prawda poprawkę Snydera odrzucił, ale wypracowanie kompromisowego rozwiązania nie było sprawą łatwą. Pierwsza wersja przedstawiona przez wspólną komisję izb przewidywała, iż w nowym układzie winny być zagwarantowane żywotne interesy USA w zakresie utrzymania, eksploataowania i obrony Kanału. Izba z kolei ją odrzuciła (197:203). Dopiero po zmianie słów „Kanał Panamski” na „Strefę Kanału” możliwe było podjęcie identycznych uchwał przez Senat i Izbę Reprezentantów³¹. W następnym roku Snyder w podobny sposób usiłował przeszkodzić rokowaniom, a w 1977 jego śladem poszedł reprezentant Robert K. Donovan.

W kwietniu 1975 roku rady obywateli amerykańskiej społeczności w Strefie Kanału (ciała doradcze gubernatora) wydały petycję do Kongresu, wzywając go,

[...] aby bacznie śledził jakiekolwiek koncesje, które mogłyby być dołączone w momencie podpisania lub ratyfikowania traktatu. Żywotna droga morska i Strefa Kanału, która ją otacza, są zbyt ważne dla Stanów Zjednoczonych i handlu międzynarodowego, by zostały szybko scedowane jako polityczny zastaw, by uniemożliwić jakiemuś dyktatorowi spełnienie jego publicznych pogroźek o przemoc.³²

Sprzeciw przedstawicieli ludności amerykańskiej Strefy, odpowiednio rozpropagowany, był znakomitym argumentem dla opozycji w Kongresie.

Zdecydowanie przeciwny krótkiemu okresowi obowiązywania układu (25 lat) był Departament Obrony. Sekretarz obrony James Schlesinger

³⁰ *Congressional Record, Senate Resolutions* z 29 III 1974, s. 3.

³¹ *Congresional Record—House* z 24 IX 1975, s. 9044; z 29 X 1975, s. 10 418.

³² *Consejos cívicos estadounidenses de la Zona del Canal*. „Revista jurídica panameña” 1975, N° 5, s. 127.

uważał, iż Stany Zjednoczone powinny zatrzymać instalacje wojskowe w Panamie przez co najmniej 50 lat. Na tym tle istniała istotna różnica z Departamentem Stanu, który był już skłonny uznać propozycję Panamy o czasie trwania traktatu. Przełamanie tego, na korzyść Departamentu Stanu, nastąpiło po wizycie w Panamie (wrzesień 1975 rok) generała Browna, szefa Połączonego Komitetu Szefów Sztabów, Williama D. Rogersa, pomocnika sekretarza stanu, i innych osób. Przesądzające były nadto instrukcje dla negocjatorów wydane przez Krajową Radę Bezpieczeństwa. Waszyngton, godząc się na popierany przez Panamę czas obowiązywania traktatu, daleki był jeszcze od zaakceptowania innych zagadnień dotyczących obrony³³.

Wszystkie te wydarzenia, towarzyszące rokowaniom, dawały zarazem podstawę do przypuszczeń, iż proces ratyfikacyjny nowego układu będzie w Stanach Zjednoczonych niezwykle trudny. Wywoływały też określone reakcje w samej Panamie. Uchwalenie przez Izbę poprawki Snydera spowodowało w Panamie masowe protesty³⁴. Komentowano i uważnie śledzono nie tylko to, co dzieje się w Kongresie, ale także każdą wypowiedź publiczną, w szczególności Kissingera i Bunkera. W głośnym wywiadzie, jakiego udzielił Torrijos zaprzyjaźnionemu pisarzowi Gabrielowi Garcii Marquezowi, zagroził on użyciem przemocy, „by zerwać anachroniczną strukturę kolonialną enklawy Kanału”³⁵. Rządowi udzieliło poparcia nie tylko Zgromadzenie Narodowe, ale także kościoły. Konferencja Episkopatu Panamskiego, kościół metodystów i kongregacje hebrajskie w Panamie wydały oświadczenia solidarności. Podobnie wypowiedział się także kościół katolicki w Stanach Zjednoczonych³⁶. Wówczas też Panama spotkała się z wyrazami solidarności krajów Ameryki Łacińskiej. Także i w owym krytycznym dla rokowań okresie uchwalono wspomniane rezolucje Zgromadzenia Ogólnego OPA. Waszyngton nie mógł tego ignorować. W maju 1975 roku sekretarz Kissinger składał w czasie obrad Zgromadzenia OPA sprawozdanie z przebiegu negocjacji, a prezydent Ford zaprosił niektórych uczestników obrad do Białego Domu, gdzie poruszano także stosunki panamsko-amerykańskie³⁷.

Przedłużające się negocjacje, wiele krytycznych momentów, przerw, siłą rzeczy musiały wywołać w Panamie stan rosnącego napięcia, tym bardziej że przed wyborami w USA w 1976 roku doszło do kolejnego ich zawieszenia.

³³ D.N. Farnsworth, J.W. McKenney: *US — Panama...*, s. 180—181; R. G. Cox: *Choises for Partnership or Bllodshed in Panama*. In: *The Americas in a Changing Wolrd. A Report of the Commission on United States — Latin American Relations*. New York 1975, s. 144.

³⁴ „La Estrella...” z 2 VII 1975, 5 VII 1975, 13 VII 1975.

³⁵ *Garcia Marquez entrevista al gral Torrijos*. „Revista jurídica...”, tamże s. 93.

³⁶ Ważniejsze dokumenty i oświadczenia kościołów zawarte są w pracy *El Canal: justicia panameña o internacional?* Universidad Santa María la Antigua. Panamá 1977.

³⁷ „La Estrella...” z 11 V 1975.

Ów stan napięcia doskonale ilustrują słowa nowego ministra spraw zagranicznych Panamy Aquilino Boyda, wypowiedziane w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ w 1976 roku:

My, Panamczycy, pytamy siebie, aż do jakiego momentu istnieje wiarygodność słów sekretarza stanu, kiedy wyraża on swoje przejęcie problemami światowymi innych obszarów i wykazuje wielką aktywność dyplomatyczną na południu Afryki w celu osiągnięcia tego, by mniejszość zaakceptowała zasadę niedyskryminacji i równości politycznej dla wszystkich mieszkańców Rodezji, a w tym samym czasie jemu wydaje się trudne do osiągnięcia to, dzięki czemu można by uniknąć sparaliżowania całej działalności dyplomatycznej w celu rozwiązania podobnych problemów w Panamie.³⁸

Niecierpliwie też czekano w Panamie na wynik wyborów prezydenckich w USA. Zwycięstwo Cartera było nową szansą dla powodzenia negocjacji tym bardziej, iż ostatnie miesiące prezydentury Forda niewiele zmieniły, chociaż nowa runda rozpoczęła się z inicjatywy Panamy 2 listopada. W czasie kampanii przedwyborczej Ford pokonał Ronalda Reagana, zdecydowanego przeciwnika podpisania nowego traktatu³⁹, ale do programu konwencji republikańców włączono ważny fragment, krępujący w istocie prezydenta:

W jakichkolwiek rozmowach z Panamą negocjacje, jakie prowadzą USA, nie mogą polegać na scedowaniu, pomniejszeniu, zastawieniu, sprzedaniu lub przeniesieniu jakichkolwiek praw, władzy, zwierzchnictwa, jurysdykcji, terytorium lub własności, które są potrzebne do ochrony i bezpieczeństwa Stanów Zjednoczonych i całej zachodniej półkuli.⁴⁰

Było to nie tylko ograniczeniem przyszłych rokowań w przypadku zwycięstwa republikańców, ale wyraźnym krokiem wstecz w stosunku do tego, co już zostało osiągnięte. Zdecydowanie konserwatywne stanowisko republikańców musiało rzutować na program demokratów, chociaż te zagadnienia nie zajmowały w nim tyle miejsca. W licznych wypowiedziach przedwyborczych Cartera znalazły się również akcenty o niezbywalności praw Stanów Zjednoczonych; mimo to różnica podejścia do rokowań była widoczna. Carter zajmował raczej stanowisko pasywne, unikając nazbyt częstych deklaracji, a jeśli je wypowiadał, to głównie dla potrzeb walki wyborczej⁴¹.

³⁸ *Memoria...*, 1976, s. 14.

³⁹ R. Reagan w czasie kampanii wyborczej rozstrzygnął tę kwestię bardzo prosto: „My go kupiliśmy, my za niego zapłaciliśmy i jest on nasz.” Cyt. za D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 153.

⁴⁰ Tamże, s. 185.

⁴¹ Najbardziej znane z tego okresu jest stwierdzenie Cartera: „Nigdy nie chciałbym oddać całkowitej lub praktycznej kontroli nad Kanałem Panamskim, ale chciałbym kontynuować negocjacje z Panamczykami.” *American Foreign Relations...*, 1977, s. 87.

Nowa administracja dysponowała dwoma praktycznymi argumentami dla szybszego zakończenia rozmów: przewagą w Senacie oraz poparciem wielkiego biznesu zainteresowanego nowymi możliwościami ekspansji w Ameryce Łacińskiej, jakie niewątpliwie otwierały się po rozwiązaniu jednego z najważniejszych problemów politycznych zachodniej półkuli w latach siedemdziesiątych⁴². Dla prezydenta elekta problem Kanału Panamskiego stał się też szybko jednym z ważniejszych celów dyplomatycznych. Uregulowanie stosunków z małym krajem mogło zdecydowanie wpłynąć na poprawę stosunków z całą Ameryką Łacińską. Całkowicie zgodny był C. Vance uważając, że traktat powinien być definitywnie zawarty w 1977 roku⁴³. W istocie też, rokowania z administracją Cartera trwały krótko. W styczniu 1977 roku Vance spotkał się z przedstawicielami Panamy⁴⁴. Dla poprawy klimatu rozmów Torrijos zdymisjonował znanego z antyamerykańskiego nastawienia ministra spraw zagranicznych Boyda i mianował na to stanowisko wykształconego w USA Nicolasa Gonzaleza. Strona amerykańska zaproponowała zawarcie odrębnego układu o obronie i neutralności Kanału, co po pewnych wahaniach zostało przyjęte przez Panamę, ale pod warunkiem zwrócenia portów Balboa i Cristóbal, Kolei Panamskiej, wzgórza Ancón i innych obiektów wojskowych. Wywołało to kilkutygodniową przerwę, ale ostatecznie w maju Waszyngton wyraził na to zgodę. W czerwcu przystąpiono do omawiania ostatniej grupy zagadnień o charakterze ekonomicznym, które Panama celowo pozostawiała na sam koniec negocjacji. Żądała wypłacenia wysokiego jednorazowego odszkodowania. Przyjęto rozwiązanie kompromisowe o przyznaniu jej kilkuset milionów tytułem pożyczek i pomocy bezzwrotnej. 11 sierpnia 1977 roku zakomunikowano o zakończeniu negocjacji, chociaż prace redakcyjne trwały bez mała do ostatnich chwil przed podpisaniem traktatów⁴⁵.

Podpisanie umów. Analiza postanowień

Dnia 7 września 1977 roku w siedzibie Organizacji Państw Amerykańskich w Waszyngtonie w obecności przedstawicieli 26 państw amerykań-

⁴² Por. W. LaFeber: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York 1978, s. 192.

⁴³ Por. wywiady C. Vance'a. *The Department...*, 1977, vol. 77, N° 1965, 21 II, s. 146; N° 1971, 24 IV, s. 316.

⁴⁴ Por. wspólne oświadczenie Boyda i Vance'a z 31 stycznia o wznowieniu rokowań z dniem 10 lutego 1977 i szybkim ich zakończeniu. *The Department...*, 1977, vol. 76, N° 1965, s. 146.

⁴⁵ Por. D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 157—158; W. LaFeber: *The Panama Canal...*, s. 203—204; R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 275—279; *Secretary Vance Attends OAS General Assembly at Grenada* [informacja o przebiegu rokowań od stycznia]. *The Department...*, 1977, vol. 77, N° 1986, 18 VII, s. 72. Jeszcze w końcu czerwca prezydent Carter potwierdził, iż „kością niezgody” są żądania ekonomiczne Panamy. *The Department...*, 1977, vol. 77, N° 1988, 1 VIII, s. 149.

skich, w tym wielu szefów rządów, generał Omar Torrijos i prezydent Carter podpisali pakiet dokumentów: *Traktat o Kanale Panamskim* wraz z aneksem o procedurze zaprzestania lub przekazania czynności wykonywanych przez Kompanię Kanału Panamskiego i Zarządu Strefy Kanału oraz wykazem funkcji, które będzie mogła wypełniać Komisja Kanału Panamskiego; z protokołem uzgodnień do *Traktatu o Kanale Panamskim*; z porozumieniem w celu wykonania art. III *Traktatu o Kanale Panamskim* i porozumieniem w celu wykonania art. IV *Traktatu o Kanale Panamskim*; a także *Traktat o trwałej neutralności i funkcjonowaniu Kanału Panamskiego* wraz z aneksami i protokołem do niego.

Równocześnie ambasadorzy Rómulo Escobar Bethancourt, Aristides Royo, Ellsworth Bunker i Sol M. Linowitz podpisali kilka dodatkowych dokumentów wykonawczych. W ten sposób po ponad trzynastu latach od momentu, kiedy strony zgodziły się anulować *Konwencję* z 1903 roku, nowe traktaty zostały wreszcie podpisane. Niełatwa była jeszcze droga nadania im mocy obowiązującej i wydania aktów prawnych umożliwiających wejście w życie, tym niemniej był to już niewątpliwym przełom w stosunkach panamsko-amerykańskich. Nie spełniały się wszystkie aspiracje Panamy. Wspomniał o tym Torrijos w czasie uroczystości:

[...] ten traktat, który za chwilę podpiszemy i który znosi układ nie podpisany przez żadnego Panamczyka, nie spotyka się z aprobatą w naszym narodzie i nie posiada jej dlatego, że uzgodnione jako stan przejściowy 23 lata oznaczają 8395 dni. Dlatego także, że pozostaną w tym czasie bazy wojskowe, które powodują, że mój kraj może stać się strategicznym obiektem represji. A również i dlatego, że zawieramy układ o neutralności, który nas umiejscawia pod parasolem obronnym Pentagonu i jeśli nie będzie ten układ rozsądnie wykonywany przez przyszłe pokolenia, może przemienić się w instrument stałej interwencji.⁴⁶

Tak wyraźne zastrzeżenia Torrijosa i to w dodatku wypowiedziane w krótkim przemówieniu, w czasie podpisywania traktatów — niezależnie od jego przekonań — mogły mieć tylko jednego adresata: przeciwników układów zarówno w USA, jak i w Panamie. Akcentowanie niezadowolenia kierował do opozycji w Senacie i Izbie Reprezentantów, która uważała, iż traktaty nie zabezpieczają dostatecznie interesów Stanów Zjednoczonych, gdyż w nadmiernym stopniu podporządkowane są interesom Panamy. Opozycja w Panamie (nie emigracyjna, gdyż jej motywy były odmienne), głównie wywodząca się z lewicy, była im przeciwna z powodu ograniczoności, niespełnienia w nich pełnej suwerenności, demilitaryzacji i natychmiastowego przejęcia Kanału. Słowa Torrijosa były świadomym gestem wobec opozycji — ważnej ze względu na wymóg przeprowadzenia referendum w procedurze ratyfikacyjnej — i wyprzedzeniem krytyki. Torrijos pośrednio odcinał się od niepopularnych po-

⁴⁶ *Discurso del general Omar Torrijos en el acto de firma del nuevo tratado entre Panamá y EE. UU. „La República“ z 7 X 1979.*

stanowień traktatów i zrzucił ciężar odpowiedzialności na negocjatorów. Z drugiej strony mógł sobie na to pozwolić, gdyż jego popularność była gwarantem aprobowania układów przez większość społeczeństwa.

Prześledźmy zatem główne postanowienia podpisanych traktatów:

1. Zgodnie z uprzednim uzgodnieniem strony postanowiły zawrzeć układ całkowicie nowy. Nie chodziło im o modyfikację dotychczasowej konwencji. Z chwilą wejścia w życie *Traktatu o Kanale Panamskim* utraciły moc wszystkie dotychczasowe umowy (w tym najważniejsze: z 1903, 1936 i 1955) i noty, a także klauzule w innych układach zawartych między Panamą i USA dotyczące Kanału Panamskiego (art. I pkt 1). W *Traktacie* słusznie nie wspomina się o rozwiązaniu Strefy Kanału Panamskiego, Zarządu Strefy oraz Kompanii Kanału Panamskiego, a jedynie o zaprzestaniu ich działania na trytorium Panamy (art. III pkt 10). Nie były to bowiem instytucje znane *Konwencji* z 1903 roku, a utworzone zostały na mocy prawa wewnętrznego Stanów Zjednoczonych. Wygaśnięcie dotychczasowych umów oznaczało utratę celów, dla jakich zostały powołane, co niekoniecznie musiało spowodować formalne ich rozwiązanie i anulowanie wszelkich dotyczących ich w prawie amerykańskim przepisów. Zasadność takiego rozumienia znajduje potwierdzenie w przyjęciu 30-miesięcznego tzw. okresu przejściowego, w którym USA mogły kontynuować pewien zakres uprawnień, nie przyznanych ich nowym *Traktatem*.

Postanowiono, iż po wymianie not ratyfikacyjnych obydwie traktaty wejdą w życie w sześć miesięcy, licząc od dnia tej wymiany. Dyspozycja ta uległa zmianie, gdyż postanowiono później, że traktaty wejdą w życie 1 października 1979 roku.

Traktat o Kanale Panamskim został zawarty na czas oznaczony i jego termin obowiązywania upłynie 31 grudnia 1999 roku (art. II pkt 2). Drugi z układów, ze względu na przedmiot regulacji, nie posiada limitu czasowego.

2. W czasie obowiązywania *Traktatu o Kanale* Stany Zjednoczone zachowały prawo zarządzania, eksploatawania, ulepszania, utrzymywania, ochrony i obrony Kanału oraz jego urządzeń i instalacji, a także prawo do zapewnienia właściwego przepływu statków przez Kanał. Do wykonywania tych celów mogą korzystać z wyodrębnionych obszarów lądowych i wodnych. Dla szczegółowej delimitacji tych obszarów, podzieliło je na:

- obszary dla funkcjonowania Kanału (w tym zaporę Gatún);
- budynki mieszkalne;
- instalacje i urządzenia pomocnicze (stacje hydrograficzne, telekomunikacyjne, zapory pomocnicze, nabrzeża itp.);
- kotwiczowiska;
- obszary obrony (bazy wojskowe).

Tereny te stanowią zwarty kompleks i zajmują część dawnej Strefy (około 65% Strefy powróciło do Panamy). Niezależnie od terenów oddanych w użytkowanie USA, będących „obszarem Kanału” (jest to określenie potoczne, w traktacie nie używa się bowiem pojęć „Strefa Kanału” czy „Obszar Kanału”), wydzielono dodatkowo tereny i instalacje, z których mogą korzystać na pewnych warunkach.

Po pierwsze, wydzielono tzw. dorzecze Kanału (*cuenca del Canal*), obejmujące około 3300 km² (a więc znacznie więcej niż obszar dawnej Strefy), rozciągające się w każdym kierunku od Kanału i będące zapleczem zaopatrywania go w wodę. Do dorzecza Kanału włączono również pas wód Atlantyku i Pacyfiku, na odległość 3 mil morskich od każdego ujścia Kanału. Korzystanie z tego obszaru jest możliwe po uzyskaniu zezwolenia Panamy (co do miejsca i celu), która ze swej strony może z niego korzystać, ograniczając się jedynie do powiadomienia Komisji Koordynacji o swych przedsięwzięciach.

Po drugie, zagwarantowano Stanom Zjednoczonym — wyłącznie do wykonywania wymienionych praw — korzystanie z niektórych urządzeń portowych Balboa i Cristóbal oraz korzystania i ewentualnego utrzymywania (nie zarządzania) Kolei Panamskiej.

Po trzecie, wyodrębniono tzw. obszary koordynacji wojskowej, które oddano do dyspozycji sił zbrojnych obydwu państw⁴⁷.

Do Stanów Zjednoczonych należy również regulowanie tranzytem przez Kanał (przepisy nawigacyjne) oraz ustalanie i pobieranie opłat za tranzyt. Wykonywaniem uprawnień dotyczących funkcjonowania Kanału zajmuje się agencja rządowa USA (działająca na podstawie prawa amerykańskiego) — Komisja Kanału Panamskiego (art. III pkt 3). Na jej czele stoi administrator (do 31 grudnia 1989 roku obywatel USA, a po tej dacie — Panamczyk) oraz wiceadministrator (Panamczyk i odpowiednio obywatel USA). Są oni mianowani przez prezydenta Stanów Zjednoczonych (z możliwością ich odwołania), a rola Panamy sprowadza się jedynie do proponowania swojego kandydata (art. III pkt 3c i d). Nadto Komisja jest kierowana⁴⁸ przez Radę złożoną z pięciu obywateli USA i czterech Panamy. Podobnie jak w przypadku administratorów, ich mianowania dokonuje prezydent Stanów Zjednoczonych (także z prawem usunięcia obywatela Panamy). Kompetencje

⁴⁷ Art. I pkt 2, art. III pkt 1 i 21, art. IV pkt 2 *Traktatu o Kanale Panamskim*; Art. III. IV i V porozumienia w sprawie wykonania art. III *Traktatu o Kanale Panamskim* wraz z aneksami A i B; art. IV i XI porozumienia w sprawie wykonania art. IV *Traktatu o Kanale Panamskim* wraz z aneksami A i B. *Tratados del Canal de Panamá*. Panamá 1980. Teksty traktatów także: *American Foreign Relations...*, 1977, s. 345—371.

⁴⁸ W angielskim brzmieniu traktatu użyto sformułowania „The Panama Canal Commission shall be supervised by a Board”, co oznaczałoby w pierwszej kolejności, iż chodzi o nadzorowanie. Jednak w tekście hiszpańskim znajdują się jednoznaczne słowa „estará dirigida” (będzie kierowana), a nie „vigilada”.

Komisji Kanału, dla wyraźnego rozróżnienia jej od Kompanii Kanału Panamskiego i Zarządu Strefy, określono dwójako: pozytywnie i negatywnie. Wyliczenie jednak zadań Komisji nie jest ściśle. Znajduje to potwierdzenie w kilku sformułowaniach aneksu do *Traktatu*. Wymieniono co prawda, że Komisja jest władna kierować przedsiębiorstwem Kanału, udzielać pomocy nawigacyjnej na wodach Kanału i doń przyległych, kontrolować ruch statków, zapewnić usługi transportowe, niehandlowe naprawy statków, zajmować się utrzymaniem terenów publicznych Komisji, wykonywać pewne czynności techniczne (praca służ, pomiary wody itp.) oraz inne, ale wyliczenie to poprzedzono zastrzeżeniem, że ma ono charakter ilustracyjny. A ponadto stwierdza się, że należą do niej także funkcje, „których spełnienie będzie potrzebne lub odpowiednie dla realizacji praw i obowiązków Stanów Zjednoczonych w związku z utrzymaniem, zarządzaniem, funkcjonowaniem Kanału, w zgodzie z tym *Traktatem*, jego aneksami i dodatkowymi porozumieniami” (§ 3 aneksu do *Traktatu*). Także w odniesieniu do zadań, których Komisja nie może wykonywać, zastrzega się, iż w przypadku, gdyby nie zostało zawarte odpowiednie porozumienie (o przyjęciu tych zadań przez Panamę) zabezpieczające ciągłość określonej działalności, potrzebnej dla zarządzania..., Komisja będzie mogła kontynuować taką działalność aż do momentu zawarcia takiego porozumienia. Regulacja ta nie jest bynajmniej błaha, zakazy bowiem dotyczą bardzo istotnej sfery, nieraz przez Panamę reklamowanej (sprzedaż dla statków, magazyny, produkcja żywności, transport publiczny, służba zdrowia, poczty i inne). Tak więc, choć ogólne kompetencje Komisji sprowadzają się do zarządzania i funkcjonowania Kanału, to jednak nie osiągnięto całkowitej precyzji przy określaniu jej zadań, co w tym przypadku jest regulacją faworyzującą Stany Zjednoczone.

W bezpośrednim związku z działalnością Komisji pozostaje polityka zatrudnienia jej pracowników. Roszczenia panamskie w mniejszym stopniu dotyczyły liczby zatrudnionych jej obywateli, ponieważ tak czy owak dawna Kompania zatrudniała około 70% panamskiej siły roboczej spośród ogółu swoich pracowników. W *Traktacie* pozostawiono Stanom Zjednoczonym określanie i stosowanie przepisów prawa pracy, choć z kilkoma zastrzeżeniami w polityce zatrudnienia. Chodzi nade wszystko o niestosowanie dyskryminacji płacowej oraz ograniczenia rekrutacji pracowników spoza Panamy, a ponadto o zredukowanie w ciągu pięciu lat od wejścia w życie układu o 20% personelu amerykańskiego i jego rotację. Przyjęto też nie zobowiązującą regułę („Stany Zjednoczone będą się starały zapewnić [...]”), by liczba obywateli Panamy zatrudnionych przez Komisję odpowiadała proporcji ustalonej przez prawo panamskie dla przedsiębiorstw zagranicznych (art. X).

Poza Komisją Kanału Panamskiego i jej organami, administratorem i Radą, instytucją bezpośrednio związaną z eksploatacją i funkcjonowaniem Kanału jest Komitet Konsultacyjny Kanału Panamskiego, złożony

z równej liczby przedstawicieli wysokiej rangi obydwu państw. Komitet jest ciałem doradczym dla rządów Panamy i Stanów Zjednoczonych, w zakresie polityki opłat tranzytowych, polityki zatrudnienia i szkolenia pracowników, przyszłej eksploatacji Kanału i jego międzynarodowych aspektów (art. III pkt 7). Działa ponadto Komisja Koordynacyjna, szczególnie ważna w okresie przejściowym, oraz Wspólna Komisja do spraw Środowiska Naturalnego.

Wszystkie te instytucje zajmują się wykonywaniem funkcji o charakterze cywilnym. Komisja nie posiada nawet — jak to było w przypadku Zarządu Strefy — prawa utrzymania porządku publicznego i zarazem nie istnieje podporządkowana jej policja⁴⁹.

Zgodnie z art. IV ochrona i obrona Kanału⁵⁰ należy do obydwu państw, z tym że główna odpowiedzialność spoczywa na Stanach Zjednoczonych. Dla wypełnienia tego obowiązku siły zbrojne USA mają prawo do stacjonowania, szkolenia i przemieszczania swoich oddziałów na terytorium Panamy. Mogą korzystać przy tym nie tylko z przydzielonych im „obszarów obrony“, ale także z tzw. obszarów koordynacji wojskowej (wspólnie z Panamą), oraz z instalacji wojskowych znajdujących się na terenie byłej Strefy, lecz poza przydzielonym USA pasem terytorium. Mają prawo, według własnego uznania, korzystać dla celów szkoleniowych z obszarów podlegających Komisji Kanału, a jednostki pływające i latające — z panamskich wód terytorialnych i przestrzeni powietrznej.

Stanom Zjednoczonym zakazano instalowania w Panamie broni jądrowej (art. IV pkt 6 porozumienia o wykonaniu art. IV *Traktatu o Kanale Panamskim*). Ograniczenie to nie dotyczy swobodnego jej transportu przez Kanał (podobnie traktowane są wszystkie państwa), jak też okrętów i statków o napędzie atomowym. Okrętom amerykańskim i panamskim przysługuje prawo pierwszeństwa przy korzystaniu z Kanału (art. III pkt 1c oraz art. VI pkt 1 *Traktatu o trwałej neutralności*).

Bazy wojskowe USA (instalacje wojskowe, koszary, mieszkania dla oficerów i personelu cywilnego, szpitale, szkoły i inne) w wyniku nowej regulacji zostały zredukowane do pięciu zwartych kompleksów (ważniejsze bazy: Howard, Kobbe, Farfán, Clayton, Sherman, Davis), ponieważ w części przekazano je Gwardii Narodowej (zwanej obecnie Siłami Obrony Narodowej), w tym w 1984 roku — słynną Szkołę Ameryk w Porcie Gulick, a w części zaliczane są do wspomnianych tzw. obszarów koordynacji⁵¹. Przyjęto także zalecenia („Stany Zjednoczone będą dążyły, w zakresie, w jakim to będzie zgodne z ich główną odpowiedzialnością za ochronę i obronę [...]“) do nie-

⁴⁹ Może zatrudnić jedynie strażników zabezpieczających instalacje i urzędnika Kanału.

⁵⁰ W *Traktacie* tych pojęć używa się wspólnie i nie rozróżnia się ich.

⁵¹ Por. aneksy A i pkt 3b aneksu B do porozumienia w sprawie wykonania art. IV.

zwiększania w czasach pokojowych liczebności wojsk USA w stosunku do ich stanu przed wejściem w życie *Traktatu*.

Została utworzona Wspólna Rada, złożona z równej liczby wysokich oficerów obydwu państw. Rada jest organem zarówno konsultacyjnym, jak i zajmuje się przygotowaniem i koordynacją planów ochrony i obrony, przeprowadzaniem wspólnych ćwiczeń i innych operacji obronnych.

3. W *Traktacie o Kanale Panamskim* potwierdzono prawa suwerenne Panamy nad całym terytorium. Poza wzmianką o prawach suwerennych w preambule, nadmienia się o nich w przepisach dotyczących użytkowania przez USA określonych obszarów (art. I pkt 2, art. III pkt 1). Stwarza to sytuację rodzajowo odmienną w porównaniu z *Konwencją* z 1903 roku, a w szczególności z jej art. III. Tym niemniej, nie oznacza to, że Panama dzięki nowemu *Traktatowi* władna jest wykonywać pełnię praw suwerennych nad całym terytorium państwowym. Pierwszym rodzajowo ograniczeniem są prawa USA do użytkowania ziem i wód, zarządzania, eksploataowania, utrzymania, ochrony i obrony Kanału. Chociaż nie są to wyłącznie prawa Stanów Zjednoczonych, to jednak one ponoszą odpowiedzialność za wypełnienie wymienionych celów. Drugie ograniczenie dotyczy jurysdykcji. Komisja Kanału — jako agencja rządowa — działa na podstawie prawa amerykańskiego⁵². Postanowienie to stwarza wyłom w obowiązywaniu na całym terytorium Panamy jej systemu prawnego. Logiczną zresztą konsekwencją takiej regulacji jest wyłączenie Komisji oraz innych agencji rządu USA i podległych im jednostek spod jurysdykcji panamskiej. Dwudziestu osobom kierownictwa Komisji przysługuje immunitet, a jej urządzenia, archiwa i dokumenty są nietykalne (art. VIII pkt 1, 2). Wskazane wyłączenia nie zamykają bynajmniej listy wszystkich przypadków. Wyłączeniem spod jurysdykcji Panamy objęte są ponadto:

— w zakresie jurysdykcji fiskalnej, statki przepływające przez Kanał, ich załogi i pasażerowie (nie dotyczy to statków zawijających do portów); pracownicy obywatele USA wraz z rodzinami zwolnieni są od podatków i innych obciążeń z tytułu dochodów uzyskanych z pracy w Komisji oraz uzyskanych poza Panamą, a także z tytułu darowizn i spadków; członkowie sił zbrojnych USA zwolnieni są od jakichkolwiek podatków i innych obciążeń finansowych na podobnych zasadach jak pracownicy Komisji; zarówno Komisja, jak i siły zbrojne oraz ich dostawcy mają prawo w sposób wolny od opłat celnych wwozić i wywozić z Panamy sprzęt, urządzenia i materiały niezbędne do wykonywania ich zadań, a ich statki morskie i powietrzne mogą bez ograniczeń i płacenia jakichkolwiek opłat przekraczać granicę Panamy bez podległości kontroli celnej (co nie jest równoznaczne ze zwolnieniem celnym); przyjęto zasadę, że pracownicy

⁵² Art. III pkt 3 *Traktatu o Kanale Panamskim* oraz ustawa 96—70.

obywatele USA, członkowie sił zbrojnych, personel cywilny wraz z rodzinami podlegają panamskiemu prawu celnemu, jednakże z pewnymi wyjątkami (prawo wolnego importu w racjonalnej ilości dóbr osobistych, wyposażenia mieszkań i samochodów);

- w zakresie **jurysdykcji cywilnej**, zwolniono od odpowiedzialności cywilnej przed sądami panamskimi, wynikającej z pełnienia obowiązków służbowych, pracowników obywateli USA, członków sił zbrojnych, ich personel cywilny, co nie oznacza jednak utraty roszczenia strony pokrzywdzonej;
- w zakresie **jurysdykcji karnej** przyjęto następujące rozwiązania: a) czyny popełnione w granicach tzw. obszarów obrony przez członków sił zbrojnych, personel cywilny i ich rodziny podlegają jurysdykcji Stanów Zjednoczonych; b) Stany Zjednoczone zachowały pierwszeństwo w sprawowaniu jurysdykcji wobec pracowników obywateli USA, członków sił zbrojnych, personelu cywilnego i ich rodzin, o ile czyny popełnione zostały w czasie pełnienia obowiązków służbowych lub popełniono je przeciwko własności i bezpieczeństwu Stanów Zjednoczonych (szpiegostwo, sabotaż, naruszenie tajemnicy służbowej i obronnej), lub popełniono je przeciwko osobom i własności tych osób; c) w pozostałych przypadkach wymienione osoby podlegają jurysdykcji panamskiej, z tym że o ile ich czyny nie wyczerpują znamion morderstwa, kradzieży, naruszenia ciała, przemytu narkotyków, naruszenia bezpieczeństwa państwowego Panamy, osoby te mają prawo przebywać w areszcie amerykańskim, ponadto zagwarantowano im też pewne zasady proceduralne⁵³.

Dla harmonijnego przekazania Panamie jej kompetencji, w tym jurysdykcji, wprowadzono trzydziestomiesięczny okres przejściowy (od 1 października 1979 roku), w którym Stany Zjednoczone zachowały część swych dawnych praw, w tym władzę policyjną i sądową, choć nie wyłączną (na pozostawionym im obszarze)⁵⁴.

4. Na podstawie *Traktatu o Kanale Panamskim* powróciło do Panamy około 65% terenów Strefy (w dniu wejścia w życie 879 km² — 60,5%). W większości są to obszary nie zurbanizowane, zajęte przez wody i dżunglę, ponieważ wiele urządzeń i obiektów — cywilnych i wojskowych — użytkują Stany Zjednoczone. Dopiero po wygaśnięciu *Traktatu* Panama przejmie całkowitą odpowiedzialność za zarządzanie, eksploatację i utrzymanie Kanału, a także zostaną jej przekazane nieodpłatnie prawa, tytuły i udziały, jakie posiadają USA wobec nieruchomości i stałych urządzeń (art. XIII). Tym niemniej wartość przekazanych z dniem 1 października — co do niektórych

⁵³ Por. art. IX pkt 9 *Traktatu o Kanale Panamskim*; art. XV, XVI, XVIII i XIX porozumienia w sprawie wykonania art. III oraz art. VI, XVI, XVII i XX porozumienia w sprawie wykonania art. IV.

⁵⁴ Por. art. XI *Traktatu o Kanale Panamskim*.

przyjęto termin pięcioletni i dalszy — dóbr jest znaczna. Liczą się przede wszystkim porty Balboa i Cristóbal (około 15 mln dolarów), Kolej Panamska (około 20 mln dolarów), budynki mieszkalne, obiekty wojskowe⁵⁵.

Zmieniły się zasadniczo roczne płatności dla Panamy. Stany Zjednoczone (konkretnie Komisja Kanału Panamskiego) wypłacają rocznie kwotę składającą się z kilku elementów:

- stałej kwoty 10 mln dolarów, wypłacanej z dochodów za eksploatację Kanału;
- stałej kwoty 10 mln dolarów (co trzy lata podlega aktualizacji) za usługi publiczne w strefie użytkowanej przez USA (policja, straż pożarna, utrzymanie ulic itp.);
- kwoty do 10 mln dolarów, wypłacanej z dochodów netto Komisji, gdyby w którymś roku nie uzyskano takich dochodów, będzie ona wypłacana w latach następnych (po pierwszym roku dochody netto — zyski — Komisji wyniosły jedynie 2,7 mln dolarów);
- kwoty obliczanej od części (30 centów) opłaty za każdą tonę netto przewiezioną przez Kanał; suma ta jest wliczana w koszty Komisji i ma być aktualizowana po każdorazowej zmianie cen hurtowych w USA (po pierwszym roku Komisja wypłaciła Panamie z tego tytułu 54 952 tys. dolarów)⁵⁶.

W rezultacie, po tym roku Panama otrzymała 77 650 tys. dolarów, co po odliczeniu kwoty 10 mln za usługi publiczne daje 67 560 tys. dolarów, nieporównywalnych z rentą wypłacaną Panamie przed wejściem w życie *Traktatu*.

Panama uzyskała prawo ustanowienia na całym obszarze byłej Strefy Kanału (także obecnie użytkowanej przez USA) własnej służby celnej, migracyjnej, poczt, organów wymiaru sprawiedliwości. Prawu panamskiemu podlegają (w pełni po trzydziestomiesięcznym okresie przejściowym) wszystkie osoby fizyczne i prawne, które prowadziły działalność dochodową i niedochodową w dawnej Strefie, jak też posiada prawo do budynków i urządzeń na nieruchomościach (art. IX pkt 2, 3). Daje to możliwość uzyskania dochodów z tytułu podatków i innych opłat (przykładowo: za wydawane licencje). Do grupy dochodów pośrednich zalicza się nadto preferencje dla panamskiej siły roboczej zatrudnionej przez Komisję Kanału, otwarcie całego obszaru byłej Strefy dla przedsiębiorstw i produktów narodowych. W przypadku dostawców Komisji *Traktat* gwarantuje preferencje dla dostawców panamskich (art. IX, XI porozumienia o wykonaniu art. III *Traktatu*).

Pośród zdobyczy politycznych najważniejszą wydaje się ściśle określenie daty (31 grudnia 1999 roku) wygaśnięcia praw USA i przejęcia

⁵⁵ *El Area canalera como pivote de la independencia económica nacional*. Panama 1980, s. 70—72.

⁵⁶ Art. III pkt 5 i art. XIII pkt 4 *Traktatu o Kanale Panamskim* oraz *Panama Canal Commission. Annual Report. Fiscal Year 1980*, 29—30.

całej odpowiedzialności przez Panamę. Potwierdza się to również w *Traktacie o trwałej neutralności*, którego art. V stanowi: „Po wygaśnięciu *Traktatu o Kanale Panamskim* jedynie Republika Panamy prowadzić będzie eksploatację Kanału i utrzymywać siły zbrojne, stanowiska obronne i instalacje wojskowe na swoim terytorium państwowym.”⁵⁷ Potwierdzono suwerenność, z pewnymi wskazanymi ograniczeniami w jej wykonywaniu. Umożliwiono Panamie udział w zarządzaniu Kanałem. Znaczenie tego jednak jest niewielkie, gdyż nawet jeśli z dniem 31 grudnia 1989 roku administratorem Komisji zostanie obywatel Panamy, nie zmieni to zasadniczo faktu, iż Komisja jest agencją rządową Stanów Zjednoczonych. Pozytywną stroną tej regulacji jest jednak sprzyjanie przygotowaniu kadrowemu Panamy, zdobycie niezbędnego doświadczenia. Udział Panamy w obronie, choć w stopniu niewspółmiernym do udziału USA, jest pierwszym krokiem w kierunku ograniczenia obecności wojskowej Stanów Zjednoczonych w tym kraju i całkowitej likwidacji obcych baz wojskowych. Zaliczyć tu trzeba również postanowienie o nieinterwencji, rozumianej jako zobowiązanie obywateli USA przebywających w Panamie do niepodjęcia działań niezgodnych z *Traktatem* i wszelkiej ingerencji w wewnętrzne sprawy tego kraju (art. V).

5. *Traktat* nie przyznaje Stanom Zjednoczonym prawa wybudowania nowego kanału na poziomie morza, a jedynie ograniczono się w nim do możliwości ulepszenia obecnego Kanału (wybudowanie kolejnego stopnia śluz). Wprowadzono natomiast rodzaj zabezpieczenia na wypadek, gdyby zdecydowano się przystąpić do takiej budowy. Zobowiązano się wzajemnie do przeprowadzenia badań nad możliwościami budowy kanału na poziomie morza, a także, że żaden nowy kanał nie zostanie wybudowany na terytorium Panamy w czasie obowiązywania *Traktatu*. Stany Zjednoczone nie będą też w tym czasie negocjowały z innym krajem w celu wybudowania kanału międzyoceanicznego na półkuli zachodniej. W ten sposób stworzono możliwość podpisania nowego porozumienia panamsko-amerykańskiego, zabezpieczając się zarazem przed dopuszczeniem, bez zgody obydwu stron, państwa trzeciego (art. XII).

6. W *Traktacie o trwałej neutralności* (dotyczącym także jakiegokolwiek innej międzyoceanicznej drogi wodnej, która może zostać wybudowana) Panama zadeklarowała stałą neutralność w celu zapewnienia bezpieczeństwa i pozostania otwartym dla pokojowego przepływu statków wszystkich państw, na zasadach równości (przy wspomnianym prawie pierwszeństwa dla okrętów USA i Panamy), a także, by nie stał się on celem represaliów w jakimkolwiek konflikcie zbrojnym. Zarówno Panama, jak i Stany Zjednoczone (!) będą utrzymywać stale reżim neutralności (art. I, II, IV i VI pkt 1).

⁵⁷ Kanał jest tu rozumiany jako istniejący Kanał Panamski oraz każda inna międzyoceaniczna droga morska na terytorium Panamy.

Nadmieniono też wyraźnie, że okręty i statki pomocnicze wszystkich państw będą miały prawo przepływu przez Kanał w **każdym czasie** bez względu na ich przeznaczenie, uzbrojenie, środki napędu, obsługę i pochodzenie, bez obowiązku poddania się przeszukaniu czy nadzorowi (art. III pkt 1e). Wszelkie jednostki korzystające z Kanału, poza obowiązkiem uiszczenia opłat i przestrzegania regulaminu tranzytu, zobowiązane zostały do niepodejmowania wrogich działań w czasie tranzytu, ewentualnie także do określenia formy odpowiedzialności finansowej i zagwarantowania płatności za szkody.

Do *Traktatu* został dołączony protokół o neutralności, dzięki któremu stworzono warunki przystąpienia do niego innych państw. Jest on zdysponowany w sekretariacie Organizacji Państw Amerykańskich.

7. Strony postanowiły także zobowiązać się do przestrzegania ochrony środowiska naturalnego, zgodnie z prawem panamskim. W tym celu powołano Wspólną Komisję do spraw Środowiska (art. VI *Traktatu o Kanale Panamskim*).

Procedura ratyfikacyjna

W konstytucji Panamy z 1972 roku wprowadzono, na zasadzie wyjątku, wymóg przeprowadzenia referendum przy ratyfikowaniu nowego traktatu w sprawie kanału. Znaczenia tego instrumentu nie umniejsza fakt, iż pochodzi on od władzy, która negocjowała układ z USA i następnie miała zabiegać o akceptację społeczną dla niego. Był to znakomity argument w samym procesie rokowań. Z drugiej strony, tylko rząd cieszący się popularnością mógł liczyć na pozytywny wynik referendum w tak ważnej dla Panamczyków sprawie. Jeszcze przed podpisaniem traktatów główne założenia wynegocjowanych projektów zostały przedstawione Zgromadzeniu Narodowemu. Choć nie był to wymóg konstytucyjny, rząd pragnął otrzymać dyspozycje do podpisania traktatów pochodzące od organu przedstawicielskiego. Osiągnięto w ten sposób polityczny współudział Zgromadzenia w samym akcie podpisania, a przy okazji ważny dla opinii publicznej argument w czasie późniejszego referendum.

Wkrótce po zakończeniu prac negocjacyjnych, 19 sierpnia 1977 roku, zwołano nadzwyczajne posiedzenie Zgromadzenia Narodowego Przedstawicieli Gmin. Prezentacja głównych postanowień umów dokonana została przez wszystkich uczestników rokowań (Bethancourt, Royo, Fabrega, Barletta, Ahumada) w sposób i uproszczony, i z pozycji osiągnięcia wielkiego sukcesu. Uwypuklono przede wszystkim te postanowienia, które satysfakcjonowały Panamę⁵⁸. Również Torrijos wypowiadał się podobnie:

⁵⁸ Por. *Sección extraordinaria de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimienstos, del día 19 de agosto de 1977*. „Lotería“, agosto-septiembre-octubre, 1977, N° 258—259—260, s. 66—94.

Oświadczam wam, że jest to triumf, który napędza mnie dumą; dlatego, że zmieniono pojęcie wieczności na 23 lata; stanowi to sukces tego pokolenia. Oświadczam wam, że jestem dumny z ekipy negocjacyjnej.⁵⁹

W przyjaznych słowach ocenił Cartera, jako pierwszego prezydenta, który był zdolny do rzeczywistego paktowania z Panamą. Jeśli porównać to przemówienie z wygłoszonym w niecały miesiąc później w Waszyngtonie, to bez wątpienia było ono skrajnie różne. Zabiegał jednak o osiągnięcie pełnej jedności i politycznej rekomendacji dla swojego rządu, co w pełni mu się udało.

Bezpośrednio po podpisaniu traktatów w Panamie przystąpiono do kampanii na rzecz ich ratyfikowania. Liczący się przy tym był stosunek wszystkich sił politycznych kraju do rządu generała Torrijosa. Poprzec traktaty oznaczało bowiem udzielić poparcia temu rządowi, który wcześniej zlikwidował dawny pluralizm polityczny i pozbawił partie roli, jaką odgrywały przed zamachem z 1968 roku. Kampania została zatem wykorzystana jako okazja do krytyki rządu i wysuwania żądań przywrócenia dawnych wolności politycznych. Aktywną działalność przeciwko układom prowadził w Stanach Zjednoczonych były prezydent Arias. Zmierzał nie tylko do zablokowania układów w Panamie, ale także w USA, gdzie zjednoczył się z opozycją w Kongresie. Nie udało mu się jednak zjednoczyć wokół siebie ugrupowań opozycyjnych w Panamie. Zarówno liberałowie, jak i chadecy, chociaż unikali jednoznacznego opowiedzenia się za traktatami, nie prowadzili też kampanii przeciwko nim ani nie poparli Ariasa. Do opozycji panamskiej zaliczały się również organizacje ultralewicowe (głównie na Uniwersytecie) oraz Stowarzyszenie Niezależnych Prawników. Za traktatami opowiedziała się najbardziej wpływowa organizacja młodzieżowa Federacja Studentów Panamskich i Partia Ludu Panamskiego⁶⁰. Komuniści uznawali bowiem oczywisty fakt, iż dzięki układom rozpoczyna się w Panamie proces dekolonizacyjny umożliwiający dokonanie postępu społecznego. „[...] treści traktatów — jak oświadczył sekretarz generalny Ruben D. Souza — określają tylko pewną tendencję, tendencję dekolonizacji i to jest to, co my w nich popieramy.”⁶¹ Największe jednak znaczenie miała popularność samego Torrijosa oraz społeczne podstawy ruchu, jaki zainicjował, jego zauważalne już wówczas przeradzanie się w partię polityczną, późniejszą Demokratyczną Partię Rewolucyjną.

W zorganizowanym 23 października 1977 roku referendum wzięło udział 97,3% (766 tys.) uprawnionych do głosowania, co świadczy

⁵⁹ Tamże, s. 94.

⁶⁰ Por. H. Victor: *Nuevos tratados...*, s. 80; D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 191—193; R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 286—287.

⁶¹ R. D. Sousa: *El Principio del fin de la ocupación imperialista*. Panamá [b. d. w.], s. 32.

o nieprawdopodobnie dużym zainteresowaniu społecznym. Za traktatami opowiedziało się 66% (506 tys.) głosujących, przeciwko — 31,9% (245 tys.)⁶². Pięć dni później formalnie ogłoszono wyniki głosowania, co było praktycznie równoznaczne z ratyfikowaniem traktatów przez Panamę. /

Zupełnie odmiennie przebiegała procedura ratyfikacyjna w Stanach Zjednoczonych. Traktaty nie były akceptowane przez niemalą część społeczeństwa. W przeprowadzonym sondażu, w połowie sierpnia 1977 roku, aż 78% Amerykanów było przeciwnych oddaniu Kanału⁶³. W Kongresie opozycja, nie mogąc przeszkodzić rokowaniom, tym bardziej przystąpiła do uniemożliwienia ich ratyfikacji. Chociaż udzielenie zgody na ratyfikację należy do wyłącznej kompetencji Senatu, w Izbie Reprezentantów liczna grupa przeciwników, powołując się na art. IV § 3 ust. 2 konstytucji (rozporządzanie terytorium i inną własnością Stanów Zjednoczonych), domagała się włączenia Izby do postępowania. Zgłaszano liczne projekty rezolucji oraz skierowano wnioski do Sądu Najwyższego. Wnioski te pozostały co prawda bezskuteczne, tym niemniej warto odnotować, iż spotkało się to z poparciem pewnej liczby senatorów, co należy do rzadkości w praktyce konstytucyjnej Stanów Zjednoczonych. Przewodniczący podkomitetu rozdziału władz komisji wymiaru sprawiedliwości, senator James B. Allen, w uzasadnieniu prawa Izby do rozpatrywania traktatów powołał się na ustawę Spoonera, jako podstawę prawną uzyskania Strefy Kanału przez Stany Zjednoczone. Wywołało to kłopotliwą dla administracji polemikę interpretacyjną między Departamentem Stanu a stanowiskiem tego podkomitetu, jak też w czasie przesłuchań w podkomitecie do spraw Kanału Panamskiego komisji floty handlowej i rybołówstwa izby⁶⁴. Próby zastosowania odmiennej procedury nie powiodły się, jednak natychmiast użyto innych argumentów. Już 8 września, w dzień po podpisaniu traktatów, senator Allen kwestionował nazbyt duże, jego zdaniem, korzyści ekonomiczne Panamy. Do grupy przeciwników zaliczał się również gubernator Kalifornii Ronald Reagan. Uważał, iż prawa, jakie USA otrzymały na mocy *Konwencji* z 1903 roku, są niezbywalne i chociaż różnią się one od tych, jakie uzyskano po kupieniu Alaski i Luizja-

⁶² Wyniki referendum za „La República” z 1 X 1979.

⁶³ W. LaFeber: *The Panama Canal...*, s. 208.

⁶⁴ Por. D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 195—196; S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych*. Warszawa 1981, s. 402—403; Ciekawe, iż broniąc stanowiska administracji H. J. Hansell w oświadczeniu złożonym przed komisją floty handlowej i rybołówstwa (18 sierpnia) powołał się na precedensy w transferze własności USA Panamie (w tym na ustawodawstwo wykonawcze do umowy Remón — Eisenhower) i konkludował, iż Kongres zgadzał się, by dokonywać takich transferów poprzez traktaty (za zgodą jedynie Senatu). Por. *Administration Officials Testify on the Panama Canal Treaties. The Department...*, 1977, vol. 77, N° 1999, 17 X, s. 535. Prezydent Carter, odrzucając możliwość włączenia Izby, w wywiadzie z 22 października stwierdził, iż Stany Zjednoczone nigdy nie były suwerenem Strefy Kanału. *The Department...*, 1977, vol. 77, N° 2004, 21 IX, s. 722.

ny, to użytkowanie Strefy Kanału służy celom właściwego funkcjonowania Kanału Panamskiego. Reagan i reprezentant Daniel Flood uważali, iż Kanał powinien być broniący przed samymi Panamczykami i postulowali nawet zwiększenie sił zbrojnych w tym rejonie. Panamę zaliczali do krajów „nie wolnych“, opanowanych przez lewicę⁶⁵. Wystąpienia te nie miały, rzecz jasna, bezpośredniego wpływu na procedurę ratyfikacyjną, były jednak nośnym głosem opozycji i stwarzały trudny klimat dla formalnego przebiegu debaty senackiej.

Właściwa komisja Senatu do spraw stosunków z zagranicą wszczęła przesłuchania 26 września. Demokraci posiadali w niej wyraźną większość, do której zaliczał się także przewodniczący, senator John Sparkman⁶⁶. Przesłuchania przeciągnęły się jednak aż do stycznia 1978 roku. W atmosferze walki politycznej komisja przeprowadziła przesłuchania nie tylko przedstawicieli administracji (Vance, Bunker, S. M. Linowitz, sekretarz obrony Brown oraz szef Połączonego Komitetu Szefów Sztabów gen. G. Brown i inni), zaproszono także byłych sekretarzy stanu Kissingera i Rogersa (zwolenników) oraz znanych przeciwników układów, przykładowo admirała T. H. Moorera (współautora listu czterech admirałów do prezydenta Cartera kwestionujących traktaty)⁶⁷. Niemalże znaczenie miało złożone w komisji oświadczenie byłego pomocnika sekretarza stanu Williama D. Rogersa, który jako przewodniczący Rady Ameryk, reprezentującej około 220 korporacji amerykańskich działających w Ameryce Łacińskiej, poparł zdecydowanie postanowienia traktatów.

Administracja podjęła ze swej strony dodatkowe przedsięwzięcia zmierzające do zneutralizowania zarzutów opozycji o niedostatecznych gwarancjach bezpieczeństwa USA. Z inicjatywy USA dwaj szefowie państw Torrijos i Carter wydali 14 i 17 października 1977 roku identycznie brzmiące oświadczenia, będące wykładnią do *Traktatu o trwałej neutralności*. Stwierdzono tam, iż każde z tych państw będzie mogło bronić Kanału przed naruszeniem reżimu neutralności, a tym samym przeciwstawić się jakiegokolwiek agresji czy jej

⁶⁵ Por. D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 201—202. Ataki w Senacie nasiliły się w czasie, kiedy przedstawiciele administracji E. Bunker i S. M. Linowitz składali oświadczenia na rzecz umów przed komisją stosunków międzynarodowych Izby. Por. *The Department...*, 1977, vol. 77, N° 1999, 17 X, s. 536, 539.

⁶⁶ W Senacie w tym czasie sytuacja nie była pomyślna. Według lidera większości senatora C. Byrda aż 2/3 senatorów sprzeciwiało się układom. Por. *American Foreign Relations...*, 1977, s. 91. —

⁶⁷ Sekretarz C. Vance broniąc umów przed komisją spraw zagranicznych Senatu stwierdził, iż umowy chronią narodowe interesy USA i Panamy, zapewniają neutralność Kanału, jego bezpieczeństwo oraz skuteczne administrowanie, a także przyczyniają się do dobrych stosunków między USA a pozostałymi krajami regionu. Jednocześnie ostrzegał, iż w przypadku odrzucenia umów stosunki z Panamą ulegną zaostrzeniu i będzie to miało wpływ na bezpieczeństwo Kanału. Por. *Meaning of the Treaties: Statement by Secretary Vance to the Committee on Foreign Relations, US Senate, Sept. 26, 1977. American Foreign Relations...*, 1977, s. 372—377.

groźbie, skierowanej przeciwko Kanałowi lub tranzytowi statków. Było to wyjście naprzeciw żądaniom opozycji o konieczności zachowania po 1999 roku prawa interweniowania w Panamie w celu obrony Kanału. Z takim rozumieniem rząd panamski w oczywisty sposób nie zgadzał się, odrzucając prawo interwencji jako takie. Potwierdza się to w samym oświadczeniu, w którym jest mowa, że jakakolwiek akcja USA nigdy nie może być skierowana przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości politycznej Panamy⁶⁸. Komisja senacka, oceniając wagę tego oświadczenia dla zwiększenia szans udzielenia zgody przez Senat, postanowiła — mimo sprzeciwu Departamentu Stanu — włączyć go jako poprawkę do *Traktatu o neutralności*, a także dołączyć inne, pozostające w związku z treścią tego oświadczenia. Komisja, aprobując traktaty (14:1), zarekomendowała jednocześnie, by Senat przystąpił do ich rozpatrywania z pełną swobodą w zakresie wnoszenia poprawek i zastrzeżeń⁶⁹.

W czasie trwania przesłuchań w Komisji, a także po ich zakończeniu, administracja prowadziła intensywną kampanię w środkach masowego przekazu na rzecz traktatów. Jednocześnie, jak nigdy dotąd, senatorowie licznie odwiedzali Panamę, wielu z nich miało bowiem mgliste pojęcie o tym kraju. Z Torrijosem spotkał się między innymi przywódca większości w Senacie senator Byrd. Kampanię prowadziła i opozycja. Już nie tylko atakowano Panamę jako kraj dyktatorski, utrzymujący współpracę z Kubą i Związkiem Radzieckim, ale kierowano oskarżenia pod adresem Torrijosa i jego rodziny. Walka weszła w decydującą fazę, kiedy 20 lutego Senat przystąpił do rozpatrywania traktatów. Już na samym wstępie Senat przyjął wniosek proceduralny Allena o oddzielnym rozpatrzeniu układów, a także, by jako pierwszy poddany został dyskusji *Traktat o neutralności*, do którego było najwięcej zastrzeżeń. Poza Allenem opozycję tworzyli senatorzy: Helms, Dole, Goldwater, Griffin, Hatch, Tower i inni. Zgłaszano wiele poprawek, w tym tylko do art. I — aż jedenaście. Wszystkie zmierzały do określenia bardziej uprzywilejowanej pozycji USA (pozostanie sił zbrojnych po 1999 roku, określenie okrętów wrogich, zobowiązanie Panamy do podporządkowania się doktrynie Monroe, ustanowienie organizacji międzyamerykańskiej nadzorującej przestrzeganie układu i inne). Większość tzw. zabójczych poprawek została odrzucona, łącznie ze zgłoszonym w ostatniej fazie wnioskiem o odśłaniu traktatu prezydentowi do ponownego negocjowania⁷⁰. Udało się jednak opozycji włączyć (75:23) najbardziej kontrowersyjne zastrzeżenie, zgłoszone przez senatora DeConcini. Dotyczyło ono art. V i stanowiło, że w wypadku zamknięcia Kanału lub zakłócenia jego funkcjonowania każda ze stron,

⁶⁸ *The Carter — Torrijos Statement. American Foreign...*, 1977, s. 377—378.

⁶⁹ Przeciwny był jedynie senator R. P. Griffin.

⁷⁰ D. N. Farnsworth, J.W. McKenney: *US — Panama...*, s. 229—231; *Western Hemisphere: Panama Canal Treaties (Vance). The Department...*, 1978, vol. 78, February, s. 57.

niezależnie od siebie, będzie mogła podjąć środki, jakie uzna za potrzebne, włącznie z użyciem siły militarnej w Panamie, w celu ponownego otwarcia Kanału. Uchwalenie zastrzeżenia DeConcini było najbardziej krytycznym momentem w procesie ratyfikacyjnym⁷¹. Chociaż Panama oficjalnie powstrzymała się od reakcji — ograniczono się jedynie do wymiany listów między Torrijosem i Carterem — gdyż czekano na zatwierdzenie obydwu traktatów, to jednak wywołało to oburzenie i obawy, iż nastąpił powrót do polityki interwencji. Treść zastrzeżenia rozszerzała bowiem przyznane w *Traktacie* prawo do utrzymania neutralności Kanału o podjęcie akcji militarnej na terytorium Panamy bez jej zgody.

Dnia 16 marca 1978 roku Senat wyraził zgodę na ratyfikację *Traktatu o trwałej neutralności* (68:32), tylko jednym głosem więcej od wymaganej większości 2/3. Włączył też do *Traktatu* dwie poprawki (*amendments*), sześć zastrzeżeń (*conditions* i *reservations*) oraz pięć interpretacji (*understandings*). Poza wspomnianym zastrzeżeniem DeConcini, dołączono — jako poprawkę — oświadczenie z 14 października 1977 roku. Było to w sumie niezmiernie istotne, ograniczało bowiem zastrzeżenie DeConcini. Stwierdzono w oświadczeniu, iż „jakakolwiek akcja ze strony Stanów Zjednoczonych, podjęta w celu zabezpieczenia Kanału, by pozostał on otwarty i dostępny, nigdy nie będzie skierowana przeciwko integralności terytorialnej i niepodległości politycznej Panamy“, a także, iż „to nie oznacza ani nie będzie się rozumiało jako prawo interwencji Stanów Zjednoczonych w sprawy wewnętrzne Panamy“. Tym niemniej, treść tej poprawki odnosi się do sytuacji o charakterze prewencji (w celu zabezpieczenia), zastrzeżenie zaś DeConcini przewiduje podjęcie działań w celu ponownego otwarcia lub wznowienia funkcjonowania Kanału. Druga poprawka dotyczy prawa przepływu okrętów wojennych i statków pomocniczych USA — o czym już stanowi sam *Traktat* — w sposób możliwie najszybszy i niezwłoczny. Formuła ta jest kompromisowa, Panama nie zgadzała się bowiem na przyznanie wprost prawa pierwszeństwa tym jednostkom. Ważne było także zastrzeżenie (autorstwa senatora Nunna), w którym stwierdzono, iż żadne z postanowień *Traktatu* nie może przeszkodzić USA w negocjowaniu i podpisaniu dodatkowego porozumienia z Panamą w sprawie stacjonowania sił amerykańskich po 1999 roku⁷².

Aprobowanie tego *Traktatu* było połowicznym sukcesem administracji, ponieważ zastrzeżenie DeConcini mogło nie być zaakceptowane przez Panamę. Istniały jeszcze pewne możliwości jego czasowego ograniczenia przy dyskusji nad *Traktatem o Kanale Panamskim*, tym bardziej iż z powodów formalnych był on ważniejszy (w przypadku jego odrzucenia nie nabierał

⁷¹ *De Concini Reservation. The Department...*, 1978, May, s. 53.

⁷² Por. tekst instrumentu ratyfikacyjnego USA do *Traktatu o trwałej neutralności. Tratados del Canal...*, s. 246—250. Także: *The Department...*, 1978, vol. 78, July, s. 55—56.

mocy prawnej *Traktat o neutralności*). Senat debatował nad nim ponad miesiąc. Jak i poprzednio, opozycja zgłosiła wiele projektów poprawek i zastrzeżeń naruszających literę układu. Przykładowo, o prawie USA do negocjowania z innym krajem umowy o budowie nowego kanału, zachowania przez pracowników Kompani Kanału dotychczasowej pozycji, zatwierdzania przez Senat wszystkich członków (także Panamczyków) Rady Komisji Kanału, swobodnego korzystania przez siły zbrojne z terytorium Panamy. W większości jednak te zastrzeżenia i interpretacje, jakie Senat przyjął, nie miały charakteru kontrowersyjnego⁷³. Najważniejsza była oczywiście sprawa nowego brzmienia zastrzeżenia DeConcini. W kwietniu, dzięki usilnym staraniom administracji, udało się bardziej precyzyjnie sformułować to zastrzeżenie i włączyć je do *Traktatu o Kanale Panamskim*. Tym niemniej ta nowa wersja posiada moc prawną jedynie do końca 1999 roku, po upływie tego terminu obowiązujące będzie zastrzeżenie dołączone do poprzedniego układu. Różnica między wersjami jest jednak dość znaczna, gdyż w nowej wersji, dołączonej do *Traktatu o Kanale Panamskim*, powołano się na zasadę nieinterwencji oraz stwierdzono, że akcja USA może mieć jedynie na celu zagwarantowanie, by Kanał pozostał otwarty, neutralny, bezpieczny i dostępny i nie może być interpretowana jako prawo interwencji USA w sprawy wewnętrzne Panamy. Treść była w sumie zgodna z oświadczeniem z 14 października 1977 roku, a zatem do zaakceptowania przez Panamę.

Głosowanie końcowe odbyło się 18 kwietnia 1978 roku z identycznym rezultatem jak w przypadku *Traktatu o neutralności*. Do układu dołączono w sumie sześć zastrzeżeń i sześć interpretacji. Najważniejsze było oczywiście zastrzeżenie modyfikujące uprzednie DeConcini. Aż trzy z zastrzeżeń dotyczyły kwestii finansowych (określono zasady tworzenia kosztów operacyjnych Komisji oraz zasady wypłacania Panamie części rocznej renty, tj. kwoty do wysokości 10 mln dolarów uzyskiwanej z dochodów netto). Zmieniono datę wejścia układu w życie (na 1 października 1979 roku) przez opóźnienie uzyskania mocy prawnej wymiany not ratyfikacyjnych, co pozwoliło pozostać w zgodzie z traktatowym terminem sześciu miesięcy. Nie był to zabieg dyskryminacyjny, a jedynie wynikający z potrzeby czasu na wydanie przepisów wykonawczych⁷⁴.

W ten sposób zakończyła się batalia, którą prezydent Carter określił jako najtrudniejszą w czasie swojej kadencji. Jeszcze tego samego dnia, 18 kwietnia, pisał on do generała Torrijosa:

Debata w naszym Senacie była najbardziej rozległa, jak nigdy dotąd w historii Stanów Zjednoczonych wokół sfinalizowania jakiegoś traktatu i, jak Pan wie, była to debata ostra.

⁷³ Por. D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 235—237.

⁷⁴ Por. tekst instrumentu ratyfikacyjnego do *Traktatu o Kanale Panamskim*. *Tratados...*, s. 236—239. Także: *The Department...*, 1978, July, s. 53—54.

Traktaty sprowokowały trudne problemy i emocje w naszym narodzie, różniące się w samej kwestii Kanału i naszych układów z Panamą [...]. Przez swoją dzisiejszą decyzję Senat potwierdził to, co było istotne w traktatach od początku: podczas gdy Stany Zjednoczone utrzymały interes kanału bezpiecznego, otwartego i dostępnego, to nie zamierzają interweniować w sprawy wewnętrzne Panamy, jej rządu i polityki, czy integralności kulturalnej, ani w jakikolwiek sposób umniejszać jej suwerenną integralność i niepodległość polityczną.⁷⁵

Wszystkie poprawki, zastrzeżenia i interpretacje, jakie Senat wniósł do traktatów, musiały zostać przyjęte przez Panamę w jej dokumentach ratyfikacyjnych. Oficjalna reakcja Panamy nastąpiła już po zakończeniu postępowania w Senacie. 25 kwietnia, w specjalnym komunikacie ministerstwa spraw zagranicznych, dokładnie poddano ocenie wszystkie decyzje dodatkowe do traktatów. Najobszerniej zajęto się zastrzeżeniem DeConcini, słusznie potraktowanym w Panamie jako prawo interwencji. Uznano je za nielegalne, nie istniejące w prawie międzynarodowym — zgodnie z zasadą nieinterwencji przyjętej przez VII Konferencję Państw Amerykańskich, art II pkt 4 Karty Narodów Zjednoczonych oraz artykułem XV Karty Organizacji Państw Amerykańskich. W dokumencie czytamy:

Trzeba jasno stwierdzić, że nie istnieje prawo interwencji. Wręcz przeciwnie, interwencja została wykreślona z życia prawa międzynarodowego. Interwencje mogą oczywiście wystąpić. Nie można tego przewidzieć, jak i nie można przewidzieć przestępstwa. Ale te interwencje będą tylko przestarzałym tworem myślenia kolonialnego czy neokolonialnego [...].⁷⁶

Ostatecznie uznano, iż wraz z uchwaleniem modyfikacji do tego zastrzeżenia (autorstwa senatora Churcha), została tym samym przywrócona żywotność zasady nieinterwencji i usunięto to, co słusznie przemawiało społeczeństwo Panamy⁷⁷. W przypadku pozostałych poprawek, zastrzeżeń i interpretacji, zajęto stanowisko zgodne, uznając je za odpowiadające postanowieniom traktatów, w tym także te o charakterze finansowym, które w rezultacie mogły spowodować pomniejszenie wysokości renty rocznej. Wobec zastrzeżenia Nunna stwierdzono, iż nie dotyczy ono rządu panamskiego i rodzi tylko zobowiązanie dla rządu Stanów Zjednoczonych. Panama nie ma w przyszłości obowiązku ani negocjowania, ani też podpisania odrębnego porozumienia wojskowego z USA⁷⁸. W konkluzji komunikatu czytamy, że decyzje Senatu ani nie naruszają godności narodowej i nie wypaczają celów traktatów, ani też nie przeszkadzają Panamie w skutecznym wykonywaniu suwerenności nad swym terytorium.

⁷⁵ Tekst listu w *Comunicado de la Cancillería Tratados...*, s. 270—271.

⁷⁶ Tamże, s. 259.

⁷⁷ Tamże, s. 264.

⁷⁸ Tamże, s. 262—278.

Tekst komunikatu był skierowany przede wszystkim do społeczeństwa panamskiego. Rodziła się bowiem wątpliwość wynikająca z faktu, iż referendum odbyło się przed decyzjami Senatu, a zatem nie istniała możliwość ustosunkowania się do wniesionych poprawek, zastrzeżeń i interpretacji. Przekonanie społeczeństwa, iż nie naruszają one postanowień traktatowych, miało więc na celu uniknięcie drugiego referendum. W przeciwnym wypadku byłoby to konieczne. Sprawa ta stała się zresztą później przedmiotem zarzutów opozycji, iż nie dopełniono wszystkich wymogów konstytucyjnych. Z drugiej strony, ogłoszenie komunikatu otwierało drogę do spotkania Torrijos—Carter w celu wymiany not ratyfikacyjnych.

Ceremonia wymiany not odbyła się w Panamie 16 czerwca 1978 roku. Przyjazd Cartera wywołał różne nastroje. W czasie jego przejazdu na długiej, 30-kilometrowej trasie tłumy wiwatowały na jego cześć. Ale też władze były zmuszone zamknąć na kilka dni uniwersytet z powodu krwawo zakończonych manifestacji. Carter odwiedził przy okazji Strefę Kanału, gdzie nie spotkało go gorące przyjęcie. Mieszkańcy Strefy w większości byli przeciwni nowym traktatom⁷⁹.

Carter i Torrijos, poza wymianą not, podpisali wspólny protokół, w którym potwierdzono zgodę o przyjęciu — poza traktatami — dodatkowych porozumień i aneksów, zgodę stron o przyjęciu wszystkich poprawek, zastrzeżeń i interpretacji Senatu. Zostały one także wymienione w panamskich notach ratyfikacyjnych. Panama ze swej strony dodała jedynie fragment o odrzuceniu wszelkich intencji jakiegokolwiek kraju interweniowania w jej sprawy wewnętrzne, wszelkie zaś akcje w celu ponownego otwarcia Kanału mogą być podjęte jedynie na zasadach wzajemnego poszanowania i współpracy. Zdanie to jednak nie znalazło się we wspomnianym protokole⁸⁰.

Mimo obopólnego zadowolenia rządów z zakończenia negocjacji, podpisania i ratyfikowania traktatów, nie kończyła się jeszcze polityczna batalia. Rozpoczynała się kolejna faza, poprzedzająca dzień wejścia w życie traktatów, nie mniej ważna, umowy te bowiem bez amerykańskich przepisów wykonawczych nie mogły być w pełni skutecznie wykonane.

Przepisy wykonawcze

Znaczenie przepisów wykonawczych dla właściwego stosowania traktatów jest bezdyskusyjne. Stany Zjednoczone wykonują większość swoich praw i obowiązków wynikających z umów międzynarodowych poprzez organy rządowe działające na podstawie prawa amerykańskiego. Dlatego też uchwa-

⁷⁹ D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 259; R. E. Bethancourt: *Torrijos...*, s. 292; „Matutino“ z 17 VI 1978.

⁸⁰ Por. tekst protokołu ratyfikacyjnego. *The Department...*, 1978, July, s. 52—53.

lenie stosownej ustawy przez Kongres było ważnym problemem nie tylko prawnym. Prezydentowi pozostawała co prawda możliwość wypełnienia tej luki wydaniem zarządzenia wykonawczego, ale byłoby to rozwiązanie połowiczne i krótkotrwałe. W tym też przypadku od Kongresu, a głównie Izby Reprezentantów, zależało uchwalenie niezbędnych funduszy, bez których Komisja Kanału nie byłaby w stanie działać.

Prezydent Carter, mając na względzie silną opozycję wobec traktatów w Izbie i Senacie, nie podjął bezpośrednio po wymianie not ratyfikacyjnych żadnych znaczących starań. Oczekiwał na wyniki wyborów do Izby Reprezentantów i 1/3 Senatu licząc, iż nowy Kongres szybciej uchwali oczekiwaną ustawę. Nadzieje te jednak okazały się bezpodstawne. Traktaty z Pánamą w dalszym ciągu nie cieszyły się powodzeniem ani w Kongresie, ani w społeczeństwie amerykańskim. Jeszcze w połowie 1978 roku około 49—56% Amerykanów było im przeciwnych, a tylko 30—35% aprobowало je⁸¹.

Tak też projekt ustawy popierany przez administrację (HR—1716) był już rozpatrywany przez nowy, 96 Kongres. Wstępnie dyskutowano go w czterech komisjach Izby: floty handlowej i rybołówstwa, spraw zagranicznych, wymiaru sprawiedliwości oraz poczt i służby cywilnej. Przewodniczący komisji floty handlowej John M. Murphy (demokrata ze stanu Nowy Jork) zgłosił konkurencyjny projekt (HR—111), który został przegłosowany w komisji regulaminowej i stał się podstawą prac Izby. Projekt Murphy'ego w wielu punktach naruszał postanowienia traktatów, jednakże wobec braku szans na przeforsowanie własnej wersji ustawy administracja ostatecznie udzieliła mu poparcia, zmierzając do jego zmiany⁸². Ważną okolicznością, sprzyjającą w Senacie, był skład komisji stosunków zagranicznych, a także jej nowy przewodniczący, gorący zwolennik traktatów, senator Frank Church. Mimo że administracja założyła termin uchwalenia ustawy do 31 maja 1979 roku, faktycznie został on znacznie przekroczony i jeszcze z początkiem maja projekt znajdował się w komisji regulaminowej. Izba przystąpiła do głosowania dopiero 21 czerwca, uchwalając (224:202) w niewielkim stopniu zmienioną wersję Murphy'ego⁸³. Pomimo większości demokratycznej w Izbie i przewodniczeniu jej przez sprzymierzeńca administracji Thomasa O'Neila, zajęła ona stanowisko zdecydowanie przeciwne wobec projektów prezydenta. W Panamie oceniano projekt Murphy'ego jako „pogwałcenie traktatów”. Protesty pochodziły nie tylko ze strony władz, ale swoje podobne w treści oświadczenia wydały dwie z trzech już wówczas zalegalizowanych partii politycznych: Demokratyczna Partia Rewolucyjna (prorządowa) i Szeroki Front Ludowy

⁸¹ Por. D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US—Panama...*, s. 248.

⁸² Por. tamże, s. 259—260 oraz *Panama Canal Treaty Legislation. The Department...*, 1979, vol. 79, April, s. 64—66.

⁸³ „La República” z 22 VI 1979.

(Frente Amplio Popular — FAP)⁸⁴. Z gwałtownym oskarżeniem pod adresem Stanów Zjednoczonych wystąpił Rómulo Benthancourt w przemówieniu telewizyjnym wygłoszonym 8 maja:

Nie zaakceptujemy żadnej ustawy wykonawczej, która narusza literę i ducha traktatów Torrijos — Carter. [...] Ta polityka, kierowana ze Stanów Zjednoczonych przeciwko naszemu krajowi, ma na celu po pierwsze, rzucić na kolana rząd i naród panamski, by zaakceptował przepisy wykonawcze tak jak je chce uchwalić Izba Reprezentantów i w przypadku, jeśli Panama ich nie zaakceptuje — czego oczywiście nie uczyni — stworzyć problemy przez dalsze zajmowanie Strefy z powodu braku funduszy, za które to fakty pragnie zrzucić odpowiedzialność na nasz kraj.⁸⁵

Również prezydent Panamy Aristides Royo⁸⁶ w czasie swojej wizyty w Waszyngtonie przekazał wprost Carterowi negatywną opinię rządu na temat projektu Murphy'ego. Poczyniono pewne kroki w celu złagodzenia napięcia w Panamie. Prace rozpoczęło około 40 wspólnych komitetów przygotowujących wykonanie wielu postanowień traktatowych. Charles Schnitz, radca ambasady USA w Panamie, na specjalnie zorganizowanej konferencji prasowej zapewniał, iż prezydent Carter popiera traktaty i czyni wszystko, co możliwe, by osiągnąć pożądany wynik w Izbie Reprezentantów⁸⁷.

Sytuację komplikowała ponadto tocząca się wojna domowa w Nikaragui. Były to ostatnie miesiące dyktatury Somozy. Panama zaś należała do aktywnych państw regionu wspierających Sandinowski Front Wyzwolenia Narodowego. W czasie debaty w Izbie Reprezentantów wysuwano oskarżenia pod adresem Panamy o interwencję przeciwko Nikaragui. W projekcie Murphy'ego znalazł się nawet *passus* o warunkowym wykonaniu zobowiązań USA wobec Panamy. Na tym tle doszło między innymi do ostrej riposty ambasadora Panamy w Waszyngtonie Lopeza Guevary (jednego z negocjatorów), który zaproszony przez Murphy'ego do złożenia wyjaśnień przed jego komisją nie tylko nie przyjął go jako godzącego w pozycję przedstawiciela dyplomatycznego, ale odrzucił możliwość mieszania się USA do sposobu wydatkowania funduszy publicznych Panamy. López Guevara podkreślał:

Mój kraj nie jest poddany pod opiekę żadnego Kongresu ani nie jest zobowiązany do zdawania sprawy żadnemu rządowi zagranicznemu. Uczestniczymy w życiu międzynarodowym z pełnym poszanowaniem Karty Narodów Zjednoczonych i Karty Organizacji Państw Amerykańskich.

⁸⁴ „Critica” z 5 V 1979.

⁸⁵ „Matutino” z 9 V 1979.

⁸⁶ W sierpniu 1978 roku odbyły się wybory do Zgromadzenia Narodowego, które z kolei wybrało na prezydenta dotychczasowego ministra oświaty i członka panamskiej misji negocjacyjnej Aristidesa Roya. Jego uprawnienia jako prezydenta były znacznie większe, gdyż Torrijos zgodnie z regulacją konstytucyjną przestał być szefem rządu.

⁸⁷ „La Estrella de Panamá” z 9 V 1979.

Zaprzeczył też, by Panama interweniowała w życie wewnętrzne Nikaragui, przyznając jednocześnie, iż są obywatele panamscy, którzy „[...] narażają swoje życie ze względu na poczucie ludzkiej solidarności w obliczu kryzysu demokratycznego i wielkiej tragedii, jakiej doznaje naród nikaraguański”⁸⁸.

Dnia 11 lipca Royo wystosował obszerny list do prezydenta Cartera. Zakwestionował w nim aż 30 art. projektu Murphy’ego. Pisał do Cartera:

Rząd i naród panamski są gotowe wypełniać *Traktat o Kanale Panamskim* oraz *Traktat o trwałej neutralności i funkcjonowaniu Kanału Panamskiego*. Oczekujemy tylko, że Stany Zjednoczone zrobią to samo. W takim celu potrzebne jest włączenie do ustawy HR—111 regulacji, które wskazano w tym liście, lub też liczyć, w przypadku gdyby pozostawiono w tekście wspomnianej ustawy dyspozycje sprzeczne lub łamiące to, co uzgodniono przez nasze dwa kraje w traktatach, że prezydent Stanów Zjednoczonych będzie mógł dostosować adekwatną linię postępowania w ramach możliwości, jakie wspomniana ustawa mu przyzna.⁸⁹

Wykorzystał też Royo forum VI Konferencji niezaangażowanych w Hawanie (3—7 września 1979 roku), gdzie oskarżył siły prawicowe i reakcyjne w USA o usiłowania zablokowania traktatów. Było to oczywiście wyraźne, choć nie wprost, oskarżenie Izby Reprezentantów. Zaakcentował dość zasadnicze różnice z ocenami i kierunkami polityki zagranicznej USA poprzez opowiadanie się przeciwko blokadzie Kuby, poparcie dążeń do samookreślenia Puerto Rico — co było nowością, miesiąc wcześniej bowiem Torrijos w Managui unikał odpowiedzi na ten temat — oraz solidaryzował się z rządem Jamajki (M. Manleya) i Grenady (M. Bishopa)⁹⁰. W sumie w miarę jak zbliżał się termin wejścia w życie traktatów oraz komplikowała się sytuacja w Kongresie wokół przepisów wykonawczych, Panama usilniej akcentowała swoją polityczną samodzielność i odmienność od Waszyngtonu w polityce zagranicznej.

Postępowanie legislacyjne w Kongresie wydłużało się, obydwie izby uchwaliły początkowo dwie różne wersje projektów, ponieważ Senat 26 lipca przegłosował (64:30) projekt rządowy i odrzucił wcześniej wiele postanowień z wersji Murphy’ego, w tym także o warunkowym wypłacaniu Panamie rocznej płatności w zależności od jej polityki wobec Nikaragui. Zagadnienie to było zresztą najmniej istotne, gdyż 19 lipca Somoza został obalony. Ważne natomiast były postanowienia o utrzymaniu prawa Kongresu w sprzeciwieniu się przekazania Panamie Kanału i innych instalacji, przyznaniu prezydentowi prawa podejmowania jakichkolwiek środków w celu zapewnienia neutralności Kanału czy też o określeniu kosztów Komisji Kanału, co praktycznie

⁸⁸ Tekst listu za „La Estrella de Panamá” z 20 VI 1979.

⁸⁹ Tekst listu za „La Estrella de Panamá” z 16 VII 1979.

⁹⁰ Tekst przemówienia za „La Estrella de Panamá” z 5 IX 1979.

powodowało ograniczenie płatości Panamie, które to regulacje Senat odrzucił⁹¹. Decyzje te wywołały zdecydowany sprzeciw w Izbie. Wielu reprezentantów zapowiedziało, iż nie uchwali ustawy w przypadku niewniesienia istotnych postanowień wcześniejszych⁹². Rozbieżności były tak dalekie, że wspólna komisja nie mogła zakończyć prac aż do września. Wobec zbliżającego się terminu wejścia układów w życie sytuacja stawała się coraz bardziej krytyczna. W sierpniu, w czasie wizyty w Managui Torrijos oświadczył, że „konwencja o Kanale Panamskim z 1903 roku już nie istnieje i jeśli Stany Zjednoczone złamią nowy traktat, zmusimy tych panów, w zgodzie z naszą konstytucją, by sobie poszli”⁹³. (Mówiąc o „panach”, Torrijos użył z wyraźną kpiną nie istniejącego w języku hiszpańskim słowa *los misteres*, parafrazując angielskie *mister*).

Izba Reprezentantów konsekwentnie podtrzymywała swoje stanowisko. W czasie ponownego głosowania, 20 września, nad wersją przedstawioną przez komisję uzgodnień, Izba ją odrzuciła (192:203). Dopiero po kolejnych uzgodnieniach, 25 i 26 września, zarówno Senat (63:32), jak i Izba Reprezentantów (232:188) przyjęły kolejną wersję projektu HR—111, z wyraźną jednak przewagą postanowień popieranych przez Izbę⁹⁴. Prezydent niezwłocznie promulgował ustawę, która weszła w życie jako *Public Law 96—70* z 27 września 1979 roku. Carter oświadczył też, iż będzie ona interpretowana i stosowana przez rząd zgodnie z postanowieniami traktatów⁹⁵.

Uchwalenie przepisów wykonawczych przyjęto w Panamie z mieszanymi uczuciami. Z jednej strony, przygotowywano się do uroczystości 1 października, co powszechnie traktowano jako wielki sukces i święto narodowe. Z drugiej strony, zdawano sobie sprawę, iż ustawa jest sprzeczna w wielu punktach z regulacjami traktatowymi, co siłą rzeczy stwarzało perspektywę nie ustających kontrowersji w przyszłości. Atmosfera, jaka towarzyszyła debacie kongresowej, zaważyła na nastrojach Panamczyków. Royo na konferencji prasowej ogłosił: „Nie zaakceptujemy niczego, co narusza traktaty.”⁹⁶ Na wszelki wypadek siły zbrojne w Strefie Kanału postawiono w stan pogotowia, a na uroczystość 1 października przybył jedynie wiceprezydent Mondale i sekretarz stanu Vance. Nie pojawił się też publicznie w tym dniu generał Torrijos ani prezydent Carter. Nieobecność tych dwóch osób była wymowna.

⁹¹ „La Estrella de Panamá” z 27 VII 1979; z 28 VII 1979; D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 260—261.

⁹² „La Estrella de Panamá” z 28 VII 1979; „La República” z 31 VII 1979.

⁹³ „La República” z 19 VIII 1979.

⁹⁴ D. N. Farnsworth, J. W. McKenney: *US — Panama...*, s. 261—262; „La Estrella de Panamá” z 27 IX 1979.

⁹⁵ *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 1 X 1979, s. 1976—1977.

⁹⁶ „Matutino” z 28 IX 1979.

W dniu wejścia w życie traktatów Torrijos — Carter 200 tys. Panamczyków wmaszerowało do bazy Albrook, głównego miejsca uroczystości. Przybyli prezydenci Meksyku López Portillo, Boliwii Guevara Arce, Kolumbii Turbay Ayala, Kostaryki Carazo, Peru Morales Bermúdez, Wenezueli Herrera Compins. Ceremonia miała wymiar regionalny, znaczenie symbolu, kresu pewnej epoki. Royo przemawiał:

Jednostka polityczna, zwana Strefą Kanału, została teraz wymazana z mapy Przesmyku i tylko pojawi się jako złe wspomnienie, odstawiona na półki historii, jak stary kamień wystawiony w muzeum narodowym, jako temat do badań zawsze, gdy Panamczyk w przyszłości zechce poznać walkę, przykrości i ofiary poniesione przez lud panamski od 1903 roku, by zjednoczyć ojczyznę na jednym terytorium i pod jedną banderą.⁹⁷

Nie pominął Royo istniejących różnic ze Stanami Zjednoczonymi i dobitnie stwierdził, że „walka ludu panamskiego będzie kontynuowana”. Jego słowa odbiegały znacznie od krótkiego wystąpienia Mondale’a, który nie wspominał o politycznym aspekcie historii Kanału Panamskiego i konfliktach w stosunkach z Panamą. Dopiero z momentem wejścia w życie układów — zdaniem Mondale’a — historia Kanału będzie również historią polityczną, współpracą dwóch kultur i stosunków między dwoma niezależnymi narodami w celu zagwarantowania właściwego funkcjonowania i obrony Kanału⁹⁸. Przemówienie Mondale’a też było odległe od tego, co wypowiedział w imieniu szefów państw całej Ameryki Łacińskiej prezydent Meksyku López Portillo⁹⁹.

Sytuacja, jaka powstała pod rządem nowych traktatów, nie była pozbawiona licznych różnic i kontrowersji wynikających z ustawy 96—70. Prezydent Royo dwukrotnie, 11 lipca 1979 roku i 8 stycznia 1980 roku, w listach do Cartera przedstawił stanowisko rządu panamskiego wobec tej ustawy, włącznie z wyszczególnieniem przepisów naruszających układy. „[...] ustawa 96—70 nie jest, ze względu na swoją treść, instrumentem prawnym, który koresponduje z normami i podstawowymi celami traktatu z 1977 roku.”¹⁰⁰ Nie wnikając we wszystkie szczegóły tej ustawy, warto przedstawić te z nich, które są najbardziej istotne i przekraczające uprawnienia USA wynikające z traktatów Torrijos — Carter¹⁰¹.

Pierwszą grupę tworzą przepisy o powołaniu i statusie Komisji Kanału Panamskiego oraz jej organach. Utworzenie Komisji jako agencji rządowej USA, mającej jednak charakter dwunarodowy, stanowiło precedens

⁹⁷ Tekst przemówienia Royo za „La Estrella de Panamá” z 27 X 1979.

⁹⁸ Tekst przemówienia Mondale’a, tamże.

⁹⁹ Tekst przemówienia Lopeza Portillo, tamże.

¹⁰⁰ Por. tekst listu Royo z 8 stycznia 1980 za „La Estrella de Panamá” z 9 I 1980.

¹⁰¹ Por. treść cytowanych listów Royo z 11 lipca 1979 oraz z 8 stycznia 1980.

w amerykańskim prawie publicznym¹⁰². W zamyśle negocjatorów, podobnie jak i administracji Cartera, chodziło o agencję autonomiczną posiadającą dużą samodzielność finansową — co znalazło też wyraz w popieranym przez administrację projekcie ustawy — Izba jednak przeforsowała koncepcję Komisji jako organu wykonawczego rządu (*appropriated-fund agency*), podporządkowując ją sekretarzowi obrony i pozbawiając ją samodzielności finansowej. Wszystkie wydatki Komisji muszą posiadać akceptację Kongresu, a jej wpływy odprowadzane są do skarbu federalnego. Komisja nie jest zatem władna bezpośrednio dysponować dochodami uzyskanymi z prowadzonych operacji. Taka regulacja — wobec niemożności dokładnego ustalenia kosztorysu — może powodować zakłócenia w należytej eksploatacji Kanału i jego instalacji.

Nie ma żadnych sprzeczności między traktatami a ustawą w zakresie mianowania członków Rady obywateli USA, występują one natomiast w odniesieniu do obywateli Panamy. Ustawa stanowi, że prezydent USA mianuje wszystkich członków Rady (w traktacie: na wniosek Panamy — jej reprezentantów). Pozostają oni na swym stanowisku, o ile taka jest wola prezydenta (w traktacie: odwołanie Panamczyków jest możliwe po uprzedniej konsultacji). Sprzeczne jest także nałożenie na wszystkich członków Rady obowiązku złożenia ślubowania. Wprowadzono daleko idące podporządkowanie Rady sekretarzowi obrony przez wprowadzenie go (lub jego przedstawiciela) do Rady oraz wyposażenie w prawo zatwierdzania regulaminu prac Rady i wydawanie instrukcji dla obywateli USA w przedmiocie głosowania przy podejmowaniu decyzji. Zgodnie z ustawą Rada może się zbierać dopiero wtedy, gdy większość obecnych członków to obywatele USA (art. 1101, 1102)¹⁰³.

Budzące wątpliwości są postanowienia dotyczące administratora. Art. 1103 stanowi, że prezydent mianuje administratora za radą i zgodą Senatu. Regulacja ta byłaby oczywista, gdyby w każdym przypadku administratorem był obywatel USA. Jest zrozumiałe, zastrzegł Royo, iż od przedstawiciela Panamy taka zgoda nie może być wymagana.

Na mocy ustawy utworzono dwa stanowiska, o których nie ma mowy w traktatach. Chodzi o ombudsmana i naczelnego inżyniera. Chociaż Royo nie kwestionował potrzeby takich stanowisk, to jednak uznał, iż jedno z nich powinno być obsadzone przez Panamczyka, a w szczególności ombudsman, ponieważ większość pracowników Komisji to Panamczycy. Rozwiązanie takie byłoby całkowicie zgodne z zasadą dwunarodowego charakteru Komisji.

¹⁰² G. Fischer: *Temas nacionales. El Canal de Panamá: nuevos problemas. „Tareas”* 1982, No 54, s. 5.

¹⁰³ Por. tekst ustawy *Weekly Compilation...*, 1 X 1979.

Druga grupa zastrzeżeń dotyczy zagadnień finansowych. Otóż Komisja pozbawiona samodzielności finansowej dysponuje budżetem zatwierdzonym przez Kongres, którego jednak główne elementy składowe określono w ustawie, w tym także kwotę 10 mln dolarów, płaconą Panamie za usługi publiczne na obszarze działania Komisji, zamieszkałej przede wszystkim przez Amerykanów (co powinno obciążyć budżet federalny, gdyż płacą oni podatki wyłącznie Stanom Zjednoczonym). Ponadto do wydatków Komisji włączono spłatę długu z tytułu inwestycji państwowych, koszty wcześniejszego przejścia na emeryturę pracowników amerykańskich i inne, nie pozostające w związku z funkcjonowaniem Kanału. Nadmierne obciążenie kosztorysu Komisji ma bezpośredni związek z wypłatą Panamie kwoty do 10 mln dolarów z dochodów netto, która to suma nie jest wliczona do wydatków. Praktycznie zmniejszono znacznie, a nawet uniemożliwiono wypłacenie tej kwoty. Ponadto postanowiono, iż w przypadku nadwyżki w danym roku finansowym w pierwszej kolejności winien być spłacony deficyt budżetowy z roku poprzedniego.

Istnieje też możliwość opóźnień wypłacania Panamie sumy obliczonej od tony netto przewiezionej przez Kanał, co wynika właśnie z konieczności zatwierdzania przez Kongres budżetu Komisji. Trudno bowiem dokładnie zaplanować wpływy uzyskane z tranzytu.

Mieszczą się tu również regulacje płacowe. Zgodnie z traktatami odstąpiono od oddzielnych, dla obywateli USA i pozostałych, stawek płacowych, tym niemniej wprowadzono niskie stawki dla pracowników nowo przyjętych, co dotyczy głównie Panamczyków.

Pozostające w związku z korzyściami Panamy, choć stanowiące odrębne zagadnienie, jest przewidziane *Traktatem* przekazywanie stopniowe Panamie majątku Kompanii Kanału, do samego Kanału włącznie. Otóż ustawa zastrzymała, wymogiem zgody Kongresu, każdorazowe (poza majątkiem przekazanym 1 października 1979 roku) przekazanie własności USA znajdujących się w Panamie (art. 1503, 1504, 1344). Jest to wyraźne naruszenie traktatu, sam bowiem w sobie stanowi podstawę prawną takiego przekazania, co jest zgodne z prawem amerykańskim¹⁰⁴.

Ustawie 96—70 nadano co prawda określony czas obowiązywania (30 miesięcy), tym niemniej dzięki jej regulacjom powołano kilka instytucji o trwałym charakterze, a wyłącznie od kolejnych administracji będą zależały jakiegokolwiek zmiany czy też utrzymanie stanu przez tę ustawę nadanego.

*

*

*

W Panamie proces przygotowań organizacyjno-prawnych przebiegał niezwykle sprawnie. Na mocy ustawy 66 z 19 kwietnia 1978 roku powołano

¹⁰⁴ G. Fischer: *Temas nacionales...*, s. 18.

Zarząd Kanału Panamskiego (Autoridad del Canal de Panamá), podporządkowany rządowi. Zamysłem ustawodawcy było scentralizowanie wysiłków zmierzających do harmonijnego przyjęcia nowych praw i obowiązków wynikających z traktatów, jak również przygotowanie projektów niezbędnych przepisów prawnych. Praca Zarządu polegała na koordynowaniu działań wszystkich instytucji państwowych, które z dniem 1 października 1979 roku miały podjąć działalność na zwróconych Panamie terenach, a także na przygotowaniu planów rozwoju narodowego w aspekcie wykorzystania i zagospodarowania przejętego majątku, zarządzania Koleją Panamską i portami, budynkami mieszkalnymi oraz współpracę z wszystkimi przedstawicielami Panamy w organach dwunarodowych powołanych na mocy traktatów¹⁰⁵. W sierpniu 1979 roku uchwalono około 30 ustaw powiązanych bezpośrednio z wykonaniem układów, pośród których niezwykle ważna jest ustawa 19 z 29 sierpnia 1979 roku o przejęciu na własność państwa wszystkich dóbr uzyskanych od Stanów Zjednoczonych. Mnogość ustaw wynikała z potrzeby regulacji bardzo wielu zagadnień, jak: bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa portów, służby celnej, zmian w prawie cywilnym, karnym i finansowym, organizacji wymiaru sprawiedliwości, podziału administracyjnego (utworzono dwa nowe *corregimientos*: Ancón i Cristóbal), ochrony środowiska i innych¹⁰⁶.

Idea funkcjonowania Zarządu Kanału Panamskiego, który miał istnieć podobnie jak Komisja Kanału Panamskiego do 1999 roku (co bez wątpienia wynikało z chęci podkreślenia odmiennej sytuacji w porównaniu z byłą Kompanią Kanału Panamskiego i Zarządem Strefy Kanału) nie przetrwała jednak długo. Jeszcze przed wejściem w życie układów przekazano administrację portów Narodowemu Urzędowi Portowemu, co było pierwszym krokiem w kierunku Zarządu w jego dotychczasowej postaci. Na początku stycznia 1980 roku Zarząd został zreorganizowany w organ o charakterze doradczym rządu. Ministerstwo finansów przejęło administrację budynkami mieszkalnymi i innymi nieruchomościami, jednocześnie wydzielono Kolej Panamską w odrębne przedsiębiorstwo. W ministerstwie spraw zagranicznych powołano specjalny wydział do spraw traktatu.

W bezpośrednim związku z ustawodawstwem regulującym aktualne i przyszłe wykonywanie przez Panamę praw i obowiązków pozostaje sprawa utrzymania przywilejów Kolumbii w korzystaniu z Kanału. Stany Zjednoczone w układzie z Kolumbią z 1914 roku przyznały jej wolne od opłat prawo tranzytu jej okrętów wojennych, transportowania oddziałów i sprzętu wojskowego. Kontynuowanie tego przywileju umożliwia także aktualny *Traktat o trwałej neutralności* (art. VI pkt 2). W celu dalszego korzystania

¹⁰⁵ *Memoria...*, 1978—1979, s. 11; „La Estrella de Panamá” z 30 IX 1979.

¹⁰⁶ *Memoria...*, tamże; „La Estrella de Panamá” z 6 VII 1979; *La Administración de los bienes revertidos del area canalera*. „Análisis” maj 1982, s. 33—35.

ze szczególnych praw od momentu przejęcia Kanału Panamskiego przez Panamę podpisano 22 sierpnia 1979 roku traktat panamsko-kolumbijski (Ozores — Uribe), na podstawie którego Panama postanowiła przyznać Kolumbii z dniem 31 grudnia 1999 roku podobne prawa do posiadanych obecnie oraz rozszerzyć je przez traktowanie obywateli Kolumbii, przewozu surowców, produktów przemysłowych i poczty na podobnych zasadach jak obywateli Panamy, panamskich surowców, produktów i poczty¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Por. *Tratado entre la República de Panamá y la República de Colombia. Memoria...*, 1978—1979, s. 220.

Zakończenie

Okres, jaki upłynął pomiędzy zawarciem układu Hay — Bunau-Varilla (18 listopada 1903) a wejściem w życie traktatów Torrijos — Carter (1 października 1979) — w jednym i w drugim przypadku określającymi podstawy stosunków między Panamą a Stanami Zjednoczonymi — obfitował w wydarzenia składające się na proces głębokich przemian tych stosunków. Zarówno jednak ich historia, jak i współczesność pozostawała i pozostaje determinowana celami i interesami, jakie te obydwa państwa wiązały z kanałem międzyoceanicznym. Jest to zależność na tyle głęboka, iż długo jeszcze pozostanie aktualna. Dlatego też ewolucja stosunków panamsko-amerykańskich, jak również ich perspektywy możliwe są do rozpatrywania przede wszystkim dzięki koncentrowaniu się na tej zależności. Bliższe jej rozpoznanie wymagało już konkretyzacji i uściśleń — czemu służyły wywody zawarte w pracy.

Pytanie, jakie się w tym miejscu nasuwa, dotyczy tego, czy traktaty Torrijos — Carter wraz z towarzyszącymi postanowieniami mogły przyczynić się do usunięcia różnicy interesów międzypaństwowych w takim zakresie, w jakim wynikała ona z postanowień umowy Hay — Bunau-Varilla? Przedstawione wnioski pozwalają mówić o trzech podstawowych płaszczyznach sprzeczności: — w związku z sytuacją (formalną i faktyczną) obszaru kanałowego — Strefy Kanału; — w związku z sytuacją prawną Kanału; — w związku z uprawnieniami USA rozciągającymi się na całe terytorium Panamy.

Oczywiście, w przypadku Panamy — kraju zdominowanego politycznie, gospodarczo i militarnie przez Stany Zjednoczone — nie było możliwe osiągnięcie natychmiastowe własnych interesów państwowych (rozumianych jako dążenie do zniesienia sprzeczności w tych trzech płaszczyznach), tym bardziej że ich pełna artykulacja wymagała kilkudziesięciu lat. A nadto, zmienić się musiało w Stanach Zjednoczonych (różnie motywowane) samo rozumienie sposobów zapewnienia kontroli nad Kanałem Panamskim. Zauwa-

żalna była zatem wyraźna etapizacja stosunków dwustronnych. Spojrzenie w przeszłość — bez zbędnego przytaczania wniosków zawartych w pracy — pozwala rozróżnić dwa podstawowe etapy. Kryterium będą stanowiły dwie, w moim przekonaniu główne, zasady:

- wieczności obowiązywania umowy Hay — Bunau-Varilla,
- *suwerenności tytularnej* Panamy i *suwerenności faktycznej* USA nad Kanałem i obszarem kanałowym.

Wszystkie pozostałe postanowienia były już tylko bardziej szczegółowym rozpisaniem uprawnień lub też wiązały się z potrzebami efektywnego ich zabezpieczenia i wykonania. Dlatego też ewentualne modyfikacje traktatowe bez naruszenia owych zasad — choć ta druga była jedynie wywodliwa z narzuconej Panamie wykładni umowy — nie mogły być zmianą istoty zależności Panamy od USA. Za granicę końcową pierwszego etapu przyjmuję obopólne uzgodnienie o konieczności likwidacji wspomnianych zasad (lata 1964—1965). Etap drugi byłby zatem okresem rokowań nad nową umową, w zamierzeniu wprowadzającą odmienne zasady (czas wyraźnie oznaczony, uznanie efektywnej suwerenności Panamy).

W ramach tych etapów daje się wyróżnić kilka podokresów — faz rozwojowych stosunków panamsko-amerykańskich rozumianych jako dążenie do stosunków równoprawnych, opartych na współpracy, z zachowaniem zasady nieinterwencji w sprawy wewnętrzne i poszanowania integralności terytorialnej. Dla pierwszego z nich można by je scharakteryzować następująco:

1. Sytuacja wyjściowa zawierała już istotne elementy całkowitej zależności Panamy od USA. Dążenie Stanów Zjednoczonych do posiadania kanału międzyoceanicznego było jedną z przyczyn uzyskania niepodległości Panamy. Departament Stanu, dążąc do podpisania układu z Panamą, w oczywisty sposób wykorzystał jej trudne położenie w pierwszych dniach istnienia jako niepodległego państwa. Sekretarz stanu J. Hay włączył do tekstu konwencji bardziej korzystne dla Stanów Zjednoczonych postanowienia — w porównaniu z podpisaną umową Herrán — Hay — a w szczególności klauzulę wieczności, o wyłącznej jurysdykcji USA oraz o większym obszarze strefy kanałowej. Nie może także ująć uwagi, iż niektóre regulacje, w tym kontrowersyjny art. III, zostały zaproponowane przez przedstawiciela Panamy Bunau-Varillę. Błąd władz tymczasowych nie polegał jedynie na mianowaniu cudzoziemca przedstawicielem w Waszyngtonie, był on poważniejszy z powodu pospiesznego i automatycznego zatwierdzenia konwencji. A nadto, niektóre postanowienia naruszające suwerenność Panamy były przez Juntę w pełni akceptowane. Chodzi w szczególności o gwarantowanie przez USA niepodległości i suwerenności Panamy wraz z prawem interweniowania w miastach Panama i Colón (rozszerzone konstytucją z 1904 roku na całe terytorium republiki). Władze tymczasowe, choć początkowo zaskoczone treścią umowy

Hay — Bunau-Varilla, w całej pełni akceptowały i poparły ją w Zgromadzeniu Narodowym.

2. Stan euforii i stawiania znaku równości między panamską racją stanu a całkowitym podporządkowaniem się USA stopniowo przekształcał się w dążenie do rewizji — bądź uzupełniania — niektórych postanowień układu, przy czym koncentrowały się one początkowo jedynie w odniesieniu do regulacji obszaru kanałowego bądź w polemice interpretacyjnej, posługując się argumentami o ograniczoności praw USA nad tym obszarem (teza de Obaldii), bądź w postulatach kierowanych pod adresem Departamentu Stanu o przyznanie Panamie pewnych uprawnień w granicach Strefy lub też w celu uzyskania preferencji w obrocie towarowym ze Strefą. W obu przypadkach było to wywołane praktycznymi pociągnięciami władz Strefy (szczególnie po ogłoszeniu w Strefie stosowania tzw. taryfy Dingleya). Roszczenia typowo ekonomiczne zostały tymczasowo spełnione w tzw. porozumieniu Tafta. Znacznie poważniejsza była wspomniana polemika interpretacyjna. Minister pełnomocny de Obaldia, formułując w 1904 roku twierdzenia o wspólnym wykonywaniu praw suwerennych nad obszarem kanałowym przez Panamę i USA, dokonał pierwszego kroku — choć nieudanego — w kierunku odmiennego jak na owe czasy określenia jednej z zasad stosunków wzajemnych. Teza ta nie tylko została zdecydowanie odrzucona przez sekretarza stanu Haya — odpowiedzią na to była omówiona formuła *suwerenności tytularnej* Panamy obowiązująca w wykładni Departamentu Stanu przez około sześćdziesiąt lat — ale także przez kolejne rządy panamskie, mimo iż czasami do niej wracano. Było to szczególnie widoczne w układzie — choć jedynie podpisanym — z 1926 roku, gdzie wprost mówiono „o wykonywaniu praw suwerennych USA [...] na podstawie układu z 1903 roku“. A nawet i w okresie tzw. walk o flagi, kiedy domagano się poszanowania prawa Panamy do *suwerenności tytularnej* — między innymi w postaci wywieszenia jej bandery w Strefie — oznaczało to także godzenie się z wykładnią Haya.

U progu lat dwudziestych obserwujemy kształtowanie się nowego kierunku, polegającego na dążeniu do ograniczenia praw Stanów Zjednoczonych przynależnych im poza Strefą Kanału. Pozostawało to w bezpośrednim związku z niekorzystną dla Panamy praktyką władz USA, a w szczególności: częstym i bez porozumienia z Panamą zajmowaniem dodatkowych obszarów poza obszarem kanałowym, nie zawsze akceptowaną polityką interwencji (zaangażowanie się w rozwiązanie konfliktu z Kostaryką na niekorzyść Panamy, okupacja części prowincji Chiriqui, rozbrojenie policji panamskiej i wiele innych). Ziszczenie tych postulatów nastąpiło w okresie prezydentury Harmondio Ariasa, przypadającej w okresie proklamowania przez administrację F. D. Roosevelta „polityki dobrosąsiedzkiej“ w Ameryce Łacińskiej. *Traktat o przyjaźni i współpracy* z 1936 roku był pierwszą pozytywną rewizją umowy Hay — Bunau-Varilla. Anulowanie prawa USA do

zajmowania dodatkowych obszarów, a także prawa o monopolu na wszelkie szlaki komunikacyjne biegnące w poprzek Przesmyku, to przede wszystkim sukces dyplomacji panamskiej. Nie było to sprawą łatwą. Senat USA właśnie z tego powodu zwlekał (do 1939 roku) z wyrażeniem zgody na ratyfikację umowy. Druga jednak istotna zmiana — anulowanie art. I *Konwencji o Kanale Przesmykowym* (gwarantowanie niepodległości i prawo interwencji) — dokonała się raczej przy okazji uznania przez USA zasady interwencji na kontynencie amerykańskim i choć Panama niejednokrotnie krytykowała wykonywanie wspomnianego prawa, nie można jej przypisać aktywnej roli w jego zniesieniu (potwierdza to także fakt, iż po wymianie dokumentów ratyfikacyjnych nie spieszo się z nowelizacją konstytucji). Wspomniane przemiany tego okresu polegały zatem — by użyć przenośni — na sprowadzeniu USA do granic Strefy i to w sposób względnie trwały, ponieważ ewentualne zmiany były już tylko możliwe po zawarciu dodatkowym umów.

3. Lata II wojny światowej oraz rozpoczynający się wkrótce po jej zakończeniu okres „zimnej wojny“ determinowały dążenia Stanów Zjednoczonych do zwiększenia swojej obecności w Panamie. Napotkano tu już na wiele przeszkód, które ostatecznie uniemożliwiały zrealizowanie ich zamierzeń. Zawarcie umowy o bazach w 1942 roku poprzedzał trudny — choć krótki — okres w stosunkach dwustronnych związany z prezydenturą Arnulfo Ariasa. Nurt nacjonalistyczny, jaki reprezentował Arias — choć miał on wówczas zabarwienie faszystowskie — w następnych kilku latach wyraźnie przybrał na sile. I choć był ideologicznie zróżnicowany, wspólną płaszczyzną stało się dążenie do ograniczenia dominacji USA. Po podpisaniu umowy Filós — Hines (1947) — będącej w istocie prolongowaniem prawa Stanów Zjednoczonych do posiadania baz wojskowych poza Strefą Kanału — w wyniku protestów społecznych Zgromadzenie Narodowe musiało umowę odrzucić. Była to zarazem jedna z największych porażek dyplomacji amerykańskiej w Panamie. W ten sposób też potwierdzone zostały dążenia do zniesienia praw politycznych USA poza Strefą.

4. Naturalną kolejną rzeczą w następnych latach było skierowanie uwagi na status obszaru kanałowego. W latach pięćdziesiątych rezultaty okazały się jednak znikome. Umowa Remón — Eisenhower dotyczyła przede wszystkim zagadnień ekonomicznych. Stany Zjednoczone zdecydowanie odrzuciły panamską propozycję zawarcia umowy na czas oznaczony (zniesienie klauzuli wieczności). Jedynie dwie grupy postanowień miały wymiar polityczny: o przyznaniu Panamie jurysdykcji fiskalnej wobec własnych obywateli, zatrudnionych lub zamieszkających w Strefie, oraz o zwróceniu niektórych obszarów Strefy. Miały one znaczenie ograniczone. Frustracja spowodowana rozdzwięciem między społecznymi oczekiwaniami a skąpych zmianami, jakie przynosił układ Remón — Eisenhower i w efekcie utrzymaniem istotnych zależności Panamy, przejawiała się między innymi w postaci manifestacji na

rzecz respektowania praw Panamy jako tytularnego suwerena nad Strefą Kanału. To też było bezpośrednią przyczyną konfliktu w styczniu 1964 roku. Jego efekty — jak uzasadniałem — okazały się w sumie pozytywne. Przesadą byłoby jednak twierdzić, że wyłącznie z tego powodu Stany Zjednoczone gotowe były do rokowań mających zastąpić układ z 1903 roku. Nie mniej istotną przesłanką stały się plany budowy kanału na poziomie morza, które to przedsięwzięcie musiałoby być poprzedzone uzyskaniem nowych koncesji w Panamie. A ponadto, wymienione okoliczności zachodziły w czasie realizowanej od początku dekady nowej polityki regionalnej USA. W interesie Stanów Zjednoczonych leżało poszukiwanie bardziej elastycznych rozwiązań w stosunkach panamsko-amerykańskich, co musiało oznaczać — przynajmniej w sensie formalnym — zrezygnowanie z niezmiennie obowiązującego od czasów Teodora Roosevelta sposobu sprawowania kontroli na Kanałem i obszarem kanałowym. Zapowiedzi poczynione w deklaracjach Chiari — Johnson (1964), Robles — Johnson (1965) oraz jednostronnej deklaracji Johnsona (18 grudnia 1964) oznaczały koniec pewnego etapu: rezygnacji USA z obowiązujących kanonów politycznych wobec Kanału Panamskiego.

Etap drugi — w sensie działań zmierzających do wypracowania nowych podstaw stosunków dwustronnych, miał wyraźnie przejściowy charakter. Rokowania nad nowymi układami można traktować jako jedną całość. Uważam jednak, że należy je widzieć jako dwa różne i odmienne procesy negocjacyjne. Nie tylko dlatego, iż prowadziły je różne rządy: i panamskie (czego nie należy lekceważyć), i amerykańskie. O odmienności decydowały przede wszystkim założone cele oraz przesłanki umożliwiające ich realizację.

1. W latach sześćdziesiątych, w okresie prezydentury Roblesa, dyplomacja panamska — poza ogólnymi ramowymi wyobrażeniami przyszłej umowy — nie miała poglądu na wiele niezwykle istotnych regulacji szczegółowych. W konsekwencji to Stany Zjednoczone utrzymywały inicjatywę i zdołały narzucić zarówno tematykę rokowań, jak i ich zakres. Departament Stanu był gotów w sensie formalnym zrezygnować z podstawowych zasad dotychczas obowiązujących, ale daleki był od rezygnacji z utrzymania decydującej kontroli nad Kanałem (o wyłączności nie mogło już być mowy), a ponadto warunkował zawarcie jednej umowy od zawarcia dwóch pozostałych: o kanale na poziomie morza oraz o obronie kanału. W istotnym też stopniu wynegocjowane projekty odpowiadały założonym celom Departamentu Stanu. Przewidywano co prawda czas wygaśnięcia umów, ale warunkowano go wystąpieniem określonych okoliczności. W przypadku pierwszego projektu umowa mogła obowiązywać do 2009 roku, natomiast umowa o obronie mogła pozostawać jeszcze w mocy przez kolejne kilkadziesiąt lat. Trafnie podnoszono zarzut, iż w praktyce oznaczało to utrzymanie klauzuli wieczności. Obszar Strefy planowano pomniejszyć jedynie o 1/3, a mającą mieć zastosowanie na pozostałym obszarze jurysdykcję panamską — cheiano znacznie ograniczyć. Dopuszczenie Panamy

do wspólnego administrowania Kanałem sprowadzało się do udziału jej przedstawicieli w zarządzie agencji rządowej USA. Najwięcej jednak zagrożeń dla interesów Panamy wynikało z projektu o kanale na poziomie morza, a także o obronie i neutralności kanału. Przewidywano tam bowiem gwarantowanie USA kontroli nad przyszłym kanałem i utrzymanie baz wojskowych po wygaśnięciu umowy o Kanałe Panamskim. Wynegocjowane projekty spotkały się z silną krytyką w Panamie, do tego stopnia, iż rząd Roblesa nie zdecydował się ich podpisać. Krytykowano je także i w Stanach Zjednoczonych — z innych oczywiście powodów — opozycja ta jednak nie była na tyle silna, by administracja Johnsona odstąpiła od kontynuowania wysiłków w celu zawarcia umów. Ich los został przesądzony po zamachu stanu w Panamie 11 października 1968 roku. W niecałe dwa lata później rząd Panamy poinformował Departament Stanu o odrzuceniu wynegocjowanych projektów.

2. W styczniu 1971 roku — z inicjatywy Departamentu Stanu — rozpoczęły się kolejne negocjacje. Toczyły się już w nieco odmiennych warunkach. Ważną przesłanką były same projekty z 1967 roku, stanowiły bowiem negatywny punkt odniesienia. Dyplomacja panamska wysunęła propozycje rozwiązań znacznie dalej idących niż to przewidywano w dokumentach. A ponadto, inna też była pozycja wewnętrzna i międzynarodowa rządu panamskiego kierowanego przez generała O. Torrijosa. Równolegle podejmował on wiele reform systemu politycznego i gospodarczego, zapewniających mu poparcie większości społeczeństwa, rozwiązanie zaś kwestii Kanału było elementem ogólnego programu reform. W nowej konstytucji z 1972 roku wprowadzono zapis o zaakceptowaniu w drodze referendum przeszłej umowy z USA — na taką decyzję mógł pozwolić sobie tylko rząd silny i społecznie wiarygodny. Zmieniono także kierunki polityki zagranicznej, tradycyjnie skupiającej się jedynie na stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi. W efekcie uzyskano poparcie wielu krajów dla panamskich aspiracji wobec Kanału. Z inicjatywy Panamy czekające na rozwiązanie problemy Kanału Panamskiego były przedmiotem obrad Rady Bezpieczeństwa ONZ, a także i Organizacji Państw Amerykańskich oraz konferencji ruchu niezaangażowanych.

Rokowania należały do najtrudniejszych. Kilkakrotnie je zawieszano. Dyplomacja panamska zmierzała do wcześniejszego — przed uzgodnieniem tematyki — przejęcia deklaracji wspólnej o zasadach przyszłego układu. Ostatecznie po kryzysie w latach 1972—1973 udało się to osiągnąć. Deklaracja Tack — Kissinger (1974) była spełnieniem tego postulatu, choć trzeba także widzieć ją jako wyraz woli kontynuowania rokowań, a co za tym idzie — gotowości do dwustronnych ustępstw. Stany Zjednoczone godziły się na likwidację Strefy Kanału, a w odniesieniu do nowego organu zarządzającego Kanałem — z zasadą rosnącego w nim udziału Panamy; ponadto nie udało się im zawrzeć umowy o kanale na poziomie. Najwa-

źniejszym ustępstwem Panamy była zgoda na pewne wyłączenia jurysdykcyjne na rzecz przyszłej administracji wspólnej Kanału oraz akceptacja dalszej obecności wojskowej USA.

Sprzyjającą okolicznością szybkiego zawarcia rokowań było przejęcie władzy przez prezydenta Cartera. W jego programie politycznym uregulowanie stosunków z Panamą uzyskało znaczenie priorytetowe. Było jednym z pierwszych sprawdzianów jego programu „praw człowieka“ w dziedzinie polityki zagranicznej. Nie jest chyba przesadą twierdzenie, że żadna z administracji — ani wcześniejsza, ani tym bardziej późniejsza — nie byłaby skłonna podpisać umów z Panamą w ich ostatecznym brzmieniu. Jak dalece okazało się to skomplikowane, świadczy trudny przebieg debaty ratyfikacyjnej i legislacji przepisów wykonawczych. Sytuacja w pewnym sensie przypominała tę w Panamie w latach sześćdziesiątych: łatwiej bowiem było administracji Cartera doprowadzić do końca rokowania z Panamą, niż uzyskać poparcie dla umów w Stanach Zjednoczonych.

Traktaty Torrijos — Carter otworzyły nowy, zasadniczo odmienny etap w stosunkach panamsko-amerykańskich. Z dniem 1 października 1979 roku utraciły moc wszystkie poprzednie umowy dotyczące Kanału. Przestała istnieć Strefa Kanału, a Panama całkowicie przejęła około 2/3 jej obszaru, w tym Kolej Panamską, porty i niektóre instalacje wojskowe. Nową jednostką administrującą i zapewniającą funkcjonowanie drogi międzyoceanicznej stała się agencja rządowa USA, Komisja Kanału Panamskiego, w której organach zasiadają przedstawiciele Panamy. Pozostała część byłej Strefy została oddana w użytkowanie Stanom Zjednoczonym i może być wykorzystywana przez Komisję i siły zbrojne wyłącznie w ścisłym celu utrzymania, funkcjonowania, zarządzania, ochrony i obrony Kanału. Oznacza to, iż rząd USA pozbawiono prowadzenia działalności dochodowej nie związanej z wymienionymi celami, a znajdujące się na tym obszarze przedsiębiorstwa prywatne, w tym zagraniczne, zostały podporządkowane prawu panamskiemu. Traktaty potwierdzają suwerenność Panamy nad całym jej terytorium, przy jednoczesnym istnieniu wielu ograniczeń wykonywania tych praw na obszarze użytkowanym przez USA. Zarówno Komisja, jak i siły zbrojne USA jako instytucje są całkowicie wyłączone spod jurysdykcji panamskiej i działają wyłącznie na podstawie prawa amerykańskiego. Ponadto obywatele USA będący pracownikami Komisji, członkami sił zbrojnych — wraz z personelem cywilnym, a także ich rodziny korzystają z wielu wyłączeń, choć nie całkowicie, w zakresie stosowania panamskiego prawa karnego, cywilnego, finansowego oraz z innych przywilejów.

Zwiększyły się znacznie korzyści ekonomiczne Panamy, zarówno dzięki możliwościom rozwinięcia działalności gospodarczej na całym obszarze byłej Strefy, jak i z tytułu inaczej obliczanej (zasadnicza jej część jest zależna od przewiezionego tonażu) renty rocznej.

Stany Zjednoczone, godząc się na utratę bezpośredniej kontroli nad Kanałem Panamskim od 2000 roku, zabezpieczyły utrzymanie go w każdym czasie jako kanału bezpiecznego, otwartego i dostępnego. Celowi temu służy podpisany na czas nieokreślony *Traktat o trwałej neutralności i funkcjonowaniu Kanału Panamskiego* (stosujący się również do każdej innej drogi morskiej w Panamie). Wspólnie z Panamą gwarantują bowiem reżim neutralności, a okręty obydwu państw korzystają z prawa — choć nie wyrażono tego dosłownie — pierwszeństwa przepływu przez Kanał.

Wracając do wcześniej zadanego pytania, wypada na nie odpowiedzieć negatywnie. I to doceniając zarówno głębokie przeobrażenia stosunków panamsko-amerykańskich, jak i fakt, że zniesiono dwie podstawowe zasady determinujące sposób wykonywania kontroli Kanału przez USA, a mianowicie zasadę wieczności i suwerenności tytularnej Panamy nad obszarem kanałowym. Utrzymywanie się sprzeczności wynika bowiem z odmiennych ról przypisywanej temu szlakowi komunikacyjnemu przez każdą ze stron. Nadmieniałem już, że Panama jest zainteresowana przede wszystkim korzyściami gospodarczymi, w tym głównie pośrednimi korzyściami z rozwoju żeglugi i handlu, a także odgrywania większej roli jako ośrodka transakcji bankowych i handlowych, rozwojem własnego sektora usług i produktów łatwo zbywalnych na szlaku żeglugowym. Jako kraj mały, w naturalny sposób dąży do demilitaryzacji i neutralizacji Kanału, gwarantujących najbardziej efektywnie jego bezpieczeństwo, otwartość i dostępność. W przypadku mocarstwa światowego korzyści gospodarcze choć ważne, to jednak proporcjonalnie nie zajmują tej pozycji co w Panamie. Kanał i obszar kanałowy spełnia dla USA rolę strategiczną i to stanowi główną przeszkodę, by USA zrezygnowały całkowicie z jego kontroli. Oczywiście różne mogą być sposoby jego kontrolowania, wszak nie muszą polegać na bezpośrednim posiadaniu i zarządzaniu — są to już kwestie uznaniowe dla ekip rządzących w USA. Równie dobrze kontrola może być spełniana dzięki dysponowaniu potencjalnymi środkami mogącymi być w każdej chwili użytymi w przypadku zagrożenia otwartości i dostępności Kanału. Nawet jednak w takim przypadku wymagana jest minimalna choćby dyspozycyjność i gotowość do współpracy ze strony rządu Panamy.

Uzasadniając powyższą odpowiedź należy wskazać na kilka zagrożeń wynikających już choćby z samych umów, ale też i z odmiennych celów stawianych przed kanałem międzyoceanicznym w Panamie.

1. Przyjęta formuła administracji wspólnej Kanału Panamskiego musiała pociągać za sobą pewne wyłączenia jurysdykcyjne Panamy, podmiotowo w odniesieniu do Komisji Kanału, przedmiotowo do zakresu jej kompetencji na tzw. obszarze Kanału. I nie to uważam za najistotniejsze. O wiele ważniejszy wydaje się status Komisji jako agencji rządowej USA o znacznie mniejszym stopniu niezależności, niż miała go wcześniej Kompania

Kanału. Jej budżet jest zatwierdzany i kontrolowany przez Kongres, a zatem istnieje możliwość wpływania na Panamę poprzez określenie zarówno wielkości niektórych pozycji kosztów, jak i kolejności ich ponoszenia (dochody bezpośrednie Panamy wypłacane są z budżetu Komisji), tym bardziej że prezydent może wpływać na wysokość osiąganych dochodów (prawo określenia stawek tranzytowych). Ponadto mianowanie w całości personelu zarządzającego Komisją (administratora i radę), w tym przewidzianej liczby obywateli Panamy, należy do kompetencji prezydenta USA. Prawo to odnosi się także do ich odwoływania.

Stan ten co prawda będzie się utrzymywać jedynie do 2000 roku, ale poprzez odpowiednio realizowaną politykę wobec Komisji można wpłynąć na zdolności usługowe Kanału także i po tym terminie. Jest zatem możliwa sytuacja, iż Panama uzyska kanał wymagający natychmiastowego doinwestowania, co bez pomocy finansowej z zewnątrz nie będzie możliwe. Taka sytuacja już zaistniała w przypadku przejętej Kolei Panamskiej oraz portów Kanału.

2. Utrzymana została amerykańska obecność wojskowa wokół Kanału. Obowiązki obrony są co prawda dzielone wspólnie z Panamą — zostały wydzielone trzy rodzaje obszarów wojskowych: panamskich, panamsko-amerykańskich oraz amerykańskich — ale na USA spoczywa ponoszenie głównych obowiązków w tej dziedzinie. W dalszym ciągu w Panamie zlokalizowane jest Dowództwo Południowe, jak również bazy USA spełniające podobne zadania — wykraczające poza cele obrony Kanału — jak przed zawarciem traktatów. Potwierdził to zresztą szef Dowództwa generał Wallace Nutting przyznając, iż bezpieczeństwo Kanału nie kończy się na jego brzegach i siły Dowództwa wykorzystywane są także do utrzymania bezpieczeństwa całego regionu („La Estrella de Panamá” z 27 III 1982). Jest to problem złożony. Podnoszone są zarzuty, iż statusu neutralności Kanału nie da się pogodzić z obcymi bazami wojskowymi, tym bardziej że są wykorzystywane jako logistyczne zaplecze działań militarnych w innych krajach. Postanowienia traktatowe przewidują co prawda, iż po 2000 roku wokół Kanału będą miały prawo stacjonować wyłącznie jednostki panamskie, tym niemniej Panama przyjęła w dokumentach ratyfikacyjnych wniesione w tej sprawie dwa istotne zastrzeżenia: zastrzeżenia Nunna o konieczności utrzymania baz wojskowych USA po wygaśnięciu umów (nakładające obowiązek na administrację negocjowania w tej sprawie) oraz zastrzeżenie DeConcini, na mocy którego USA będą miały prawo — w przypadku zamknięcia Kanału — użycia sił zbrojnych bez zgody rządu panamskiego. Są to zastrzeżenia wniesione do *Traktatu o trwałej neutralności*, a zatem nie wygasną wraz z umową o Kanale Panamskim, a ponadto drugie zastrzeżenie wówczas nie będzie już niczym obwarowane (obecnie jest ograniczane zastrzeżeniem Churcha wniesionym do pierwszej umowy).

3. W porównaniu z projektami z 1967 roku o wiele bardziej skąpe są postanowienia o kanale na poziomie morza — i to jak się wydaje jest dla Panamy korzystniejsze. Strony zgodziły się jedynie przeprowadzić wspólne badania nad możliwością budowy kanału. A ponadto uzgodniono, że w czasie obowiązywania umowy o Kanale Panamskim nie zostanie wybudowany żaden inny kanał, co jednak nie przeszkadza, by Panama w tej sprawie negocjowała nawet z państwem trzecim. Zakaz negocjowania dotyczy jedynie Stanów Zjednoczonych. Problem jako taki jednak istnieje. Nie ulega wątpliwości, iż planowany kanał zapewniłby szybszy tranzyt statków oraz byłby tańszy w eksploatacji, a zatem korzystniejszy dla żeglugi. Nasuwa się pytanie, czy byłby on korzystny dla Panamy? Budowa pochłonęłaby wiele miliardów dolarów, co wyklucza realizację tej inwestycji samodzielnie przez Panamę. Ponadto nowy kanał byłby konkurencyjny dla aktualnego, spowodowałby upadek jego znaczenia, a być może i konieczność jego zamknięcia z powodu nierentowności. Jest nadto wątpliwe, by państwa zainteresowane budową kanału na poziomie morza — głównie USA i Japonia — oddały go w zarząd Panamie; czy w przypadku podjęcia jego budowy nie byłby to powrót do sytuacji sprzed 1977 roku? Zgodzić się tu trzeba z Lopezem Moreno, który pisze, że w interesie Panamy leży przede wszystkim rozbudowa obecnego Kanału (*Canal Interoceánico. La alternativa panameña*. Panamá 1982, s. 8). Występuje zatem wyraźny rozdźwięk między panamską racją stanu a interesami potencjalnych użytkowników kanału na poziomie morza, co w przyszłości może doprowadzić do sięgania po środki presji na władze Panamy.

Choć traktaty Torrijos — Carter usunęły wiele ważnych sprzeczności ze stosunków panamsko-amerykańskich, w dalszym ciągu istnieją zagrożenia ich normalnego, partnerskiego funkcjonowania. Poza już wspomnianymi, w latach osiemdziesiątych doszły nadto nowe okoliczności, wynikłe z ostrego przebiegu konfliktów politycznych w sąsiednich państwach regionu. Zdobyć władzy przez Sandinowski Front Wyzwolenia Narodowego w Nikaragui (19 lipca 1979), nasilenie się walki partyzanckiej w Salwadorze i Gwatemali spowodowały aktywne zaangażowanie się Stanów Zjednoczonych w Ameryce Środkowej. Administracja Ronalda Reagana podjęła pewne przedsięwzięcia — w tym przede wszystkim o charakterze militarnym — zmierzające do przywrócenia stabilizacji politycznej regionu, opartej na dominacji Stanów Zjednoczonych (szerzej piszę na ten temat w *Przemianach polityki zagranicznej USA w Ameryce Środkowej*. W: *Przemiany współczesnego kapitalizmu*. Red. A. Jamróz. Katowice 1987, s. 117—145). Tym bardziej zatem wzrosło znaczenie baz amerykańskich w Panamie. Stosunkowo bliska perspektywa ich likwidacji musi rodzić w Stanach Zjednoczonych pytania o możliwości gwarantowania w przyszłości „amerykańskiego bezpieczeństwa narodowego“ w przypadkach jego zagrożeń w tej części świata. Wątpliwości takie muszą być tym silniejsze, im bardziej rządy Panamy zabiegają o prowadzenie względnie niezależnej

polityki zagranicznej. Za taką zaś należy uznać udział Panamy w tzw. Grupie Contadora. Wymienione względy muszą mieć wpływ zarówno na sytuację polityczną w Panamie (warto odnotować, iż od śmierci Torrijosa w 1981 roku, do 1988 roku aż pięciokrotnie zmieniał się szef państwa — w tym tylko raz dzięki wyborom powszechnym), jak i na przebieg stosunków z USA. Zauważalna jest tendencja powrotu do kształtu systemu politycznego sprzed zamachu stanu z 1968 roku — co właściwie osiągnięto już w latach 1983—1984 — oraz stopniowego eliminowania pozycji założonej przez Torrijosa Demokratycznej Partii Rewolucyjnej. Proces ten dokonuje się w toku ostrej walki politycznej — przykładowo tzw. casus Noriega — w której USA nie są stroną pasywną. W najbliższych latach ekipy rządzące w Stanach Zjednoczonych będą musiały podjąć decyzje co do przyszłościowych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa Kanału oraz dalszych losów kanału na poziomie morza. Jest zatem zrozumiałe, iż z punktu widzenia interesów USA optymalnym rządem panamskim byłby rząd gotowy do pełnej współpracy i akceptacji amerykańskich propozycji.

Bibliografia

Publikacje źródłowe

- Alfaro R. J.: *Historia documentada de las negociaciones de 1926*. Panamá 1972.
- American Foreign Relations. A Documentary Record. A Council on Foreign Relations Book*. Lata 1947—1977.
- Arosemena D. A.: *Documentary Diplomatic History of the Panama Canal*. Panamá 1961.
- Basic Documents of International Relations*. Ed. F. H. Hartmann. New York—Toronto—London 1951.
- Canal de Panamá. Documentos. Senado de la República*. Bogota 1903.
- Canal Zone Code*. Oxford—New Hampshire 1963.
- Comisión general de reclamaciones entre Panamá y los Estados Unidos de América*. Publicación oficial, Panamá 1934.
- Congressional Record, House* z 12 VII 1964, 24 IX 1975, 29 X 1975; *Senate* 29 III 1974.
- Constitución política de la República de Panamá*. Edición oficial 1972.
- De la Guardia E.: *Primera conversación con el pueblo panameño*. Secretaría de Información, Panamá 1956.
- Documentos basicos de la política exterior del gobierno revolucionario*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1971.
- Documentos de la lucha panameña y los nuevos tratados*. „Lotería“, agosto-septiembre-octubre 1977, N° 258—259—260.
- Documentos historicos sobre la independencia del Istmo de Panamá*. Panamá 1930.
- El Canal de Panamá, 50 aniversario 1914—1964*. Oficina de Información del Canal de Panamá.
- El problema de las bases defensivas. Misión de Panamá*. Berna—Brusela—Roma 1947.
- Eusebio Morales. „Lotería“, febrero, 1979.
- Foreign Relations of the United States*. Diplomatic Papers. Lata 1918—1956.
- Frente a las negociaciones dignidad y patriotismo*. „El Poder Popular“ 1975, N° 6.
- Indicadores económicos y sociales de Panamá*. 1968—1972, 1968—1977.
- Inter-American Conference for the Maintenance of Peace*. Buenos Aires Dec. 1—23, 1936. Pan American Union, Washington 1937.
- Investigación sobre la rebelión del Istmo de Panamá. Resolución de la Camara*. Bogota 1913.
- Memoria*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá. Roczniki 1906, 1914, 1920, 1922, 1943, 1956, 1962—1982.
- Moreno M. J.: *La política exterior de Panamá*. Panamá 1960.
- Negociaciones el tratado Remón-Eisenhower*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1956.
- Nuestra lucha por la soberanía*. „Lotería“, abril, mayo 1979.
- Objectives of the US Foreign Policy in Latin America*. Department of State, Washington 1955.
- Panama Canal Commission. Annual Report*. Fiscal Year 1980.
- Panama Canal Company. Canal Zone Government*. Twenty-fifth Annual Reports 1976.

- Panamá en cifras. Lata 1974—1978 1977—1981.*
- Proyecto de reformas constitucionales. Edición comparativa autorizada. Panamá 1983.*
- Regional and other Documents Concerning United States Relations with Latin America. Washington 1966.*
- Report on the Events in Panama, January 9—12, 1964. Prepared by the Investigating Committee appointed by the International Commission of Jurists. Geneva.*
- Report on United States Relations with Panama, by the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House. August 31, 1960. Washington USGPO 1960.*
- Resolutions and Desicions of the Security Council 1973. New York 1974.*
- Respuesta del general Omar Torrijos Herrera a García Marquez. Ministerio de Educación, Panamá 1975.*
- Reunión de Consulta de Ministros celebrada en la Habana, 1940. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1940, vol. 1, acta final.*
- Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 1985.*
- Status juridico de los tratados del Canal de Panamá. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1964.*
- Suplemento N° 1 a la compilación de varios tratados y convenios relacionados con la Zona del Canal. Ministerio de Relaciones Exteriores, Panamá 1956.*
- Tack J. A.: *Política exterior. Panamá 1974.*
- The Department of State Bulletin. Lata 1970—1979.*
- Torrijos O.: *La batalla de Panamá. Buenos Aires 1973.*
- Tratados del Canal de Panamá. Panamá 1980.*
- United Nations Security Council Official Record, 1086. Meeting, 10 January 1964.*
- United States Relations with Panama. Hearings before the Subcommittee on Inter-American Affairs of the Committee on Foreign Affairs, House, February 20, 1973. Washington 1973.*
- Weekly Compilations of Presidential Documents, 1er, october 1979.*
- 1975: año crucial en las negociaciones canaleras. „Revista jurídica panamena“ 1975, N° 5.
- „Zbiór Dokumentów“ 1962, nr 7.

Opracowania

- Acosta D.: *Influencia decisiva de la opinion pública en el rechazo del convenio Filós-Hines de 1947. Panamá 1979.*
- Administración de los bienes revertidos del area canalera. „Análisis“, mayo, 1982.*
- Aguilera R.: *50 milas de herosidad. Panamá 1954.*
- Alemán R. R.: *Comentarios al informe referente a los proyectos de tratados presentado por una comisión del Colegio de Abogados. Panamá 1968 (maszynopis powielony).*
- Alfaro O.: *El Canal de Panamá en las guerras futuras. Guayaquil 1930.*
- Alfaro R. A.: *El nacionalismo panameño ante el reto de las negociones. Panamá 1977.*
- Alfaro R. J., Arias H. [i in.]: *Los canales internacionales. Panamá 1957.*
- Alfaro R. J.: *Los acuerdos entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá 1943.*
- Alfaro R. J.: *Medio siglo de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá 1953.*
- Alphonse O. S.: *La política de Panamá en sus relaciones internacionales. Panamá 1968 (maszynopis powielony).*
- Arias H.: *El Canal de Panamá. Un estudio en derecho internacional y diplomacia. Panamá 1957.*
- Armuelles P. M.: *Relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. Panamá 1975 (maszynopis powielony).*
- Armuelles P. M.: *Un canal para la paz y no para la guerra. Panamá 1979 (maszynopis powielony).*

- Arosemena J.: *Partia y federación*. La Habana 1977.
- Arrocha G.: *Historia de la independencia de Panamá, sus antecedentes y sus causas 1821—1903*. Panamá 1975.
- Barrow E. R., Chirú O.: *Hacia un esquema estratégico de política exterior para Panamá*. Panamá 1979 (maszynopis powielony).
- Batista B. I.: *El drama de Panamá y América. Nuestras relaciones con los Estados Unidos*. Panamá 1961.
- Bayley T.: *A Diplomatic History of the American People*. New York 1944.
- Benedetti E.: *Tres ensayos sobre el Canal de Panamá*. Panamá 1965.
- Berezowski C.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1966.
- Berezowski C.: *Zagadnienia zwierzchnictwa terytorialnego*. Warszawa 1957.
- Bethancourt R. E.: *Torrijos: Colonia Americana, No!* Bogota 1981.
- Bierzanek R., Jakubowski J., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe i stosunki międzynarodowe*. Warszawa 1980.
- Bierzanek R., Symonides J.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1985.
- Biesanz J. i M.: *The People of Panama*. New York 1955.
- Bolívar Pedreschi C.: *Canal propio vs canal ajeno*. Panamá 1973.
- Bolívar Pedreschi C.: *La estrategia del tratado inminente*. Panamá 1977.
- Bolívar Pedreschi C.: *La experiencia Murphy y la letra y el espíritu de los tratados*. Panamá 1979.
- Bonaparte Wyse L. N.: *El Canal de Panamá*. Panamá 1959.
- Burns E. B.: *América Latina. Una historia concisa interpretativa*. Panamá 1979.
- Burr R. N.: *Our Troubled Hemisphere*. Washington 1967.
- Busey J. L.: *Political Aspects of the Panama Canal*. Tuscon—Arizona 1974.
- Buther P. D.: *Estudio de varios instrumentos contractuales entre Panamá y los Estados Unidos de América (1947—1958)*. Panamá 1959 (maszynopis powielony).
- Cabezas Luna C.: *El derecho de Panamá y la jurisdicción fiscal en la Zona del Canal*. Sevilla 1961.
- Calderon B. I.: *Ante los nuevos tratados*. Panamá 1967.
- Carles R. D.: *Historia del Canal de Panamá*. Panamá 1973.
- Castillero C. A.: *La historia del enclave panameña*. Panamá 1977.
- Castillero C. A.: *La sociedad panameña Historia de su formación e integración*. Panamá 1970.
- Castillero Pimentel E.: *Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1973.
- Castillero Pimentel E.: *Política exterior de Panamá*. Panamá 1961.
- Castillero Reyes E.: *El Canal de Panamá*. Panamá [b. d. w.].
- Castillero Reyes E.: *El profeta de Panamá y su gran traición*. Panamá 1936.
- Castillero Reyes E.: *Historia de Panamá*. Panamá 1973.
- Central America. *Anatomy of Conflict*. Ed. R. S. Leiken. New York 1984.
- Clare E.: *Efectos socio-económicos del tratado Rémon — Eisenhower*. Panamá 1956.
- Clare E.: *El Canal de Panamá. Aspectos económicos*. Panamá 1969.
- Comisión universitaria de estudio de las alternativas panameñas a un canal a nivel. Panamá 1974 (maszynopis powielony).
- Consuegra H. M.: *Proyecciones jurídico-político de los tratados Torrijos — Carter*. Panamá 1979 (maszynopis powielony).
- Coombs Ph.: *The Fourth Dimension of the Foreign Policy*. New York 1964.
- Cortada J. N., Cortada J. W.: *US Foreign Policy in the Caribbean, Cuba, and Central America*. Praeger Publishers 1985.
- Cosentini F.: *Los tratados y las convenciones de la Zona del Canal de Panamá*. Panamá 1928.
- Cybichowski Z.: *System prawa międzynarodowego*. Warszawa 1923.
- De la Ro'sa D., Ricord H. [i in.]: *El Canal de Panamá*. Mexico 1976.

- De León C. A.: *Significado histórico de la actual crisis entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1964.
- De un congreso de independencia a una reunión colonialista: Panamá 1826—1955*. Panamá [b. d. w.].
- Dobrzycki W.: *Myśl polityczna rewolucji meksykańskiej*. Warszawa 1986.
- Dzieje Ameryki Łacińskiej*. T. 1. Red. T. Łepkowski. Warszawa 1977; T. 2. Red. R. Mroziewicz, R. Stemplowski. Warszawa 1979.
- Du Val M. P.: *Panama Canal Questions*. „Vigil Speeches of the Day“, September 1, 1977.
- Ehrlich L.: *Prawo narodów*. Kraków 1947.
- El area canalera como pivote de la independencia económica*. Panamá 1980.
- El Canal: justicia panameña o internacional*. Panamá 1977.
- Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*. Warszawa 1976.
- Etchison D. L.: *The United States and Militarism in Central America*. New York—Washington—London 1975.
- Fábrega P. J.: *Ensayos sobre la historia constitucional panameña*. Panamá 1965.
- Farnsworth D. N., McKenney J. W.: *US — Panama Relations 1903—1978*. Boulder—Colorado 1983.
- Fernandez-Shaw F.: *Panamá y sus relaciones centroamericanas*. Madrid 1964.
- Fischer G.: *Temas nacionales. El Canal de Panamá: nuevos problemas*. „Tareas“ [Panamá] 1982, N° 54.
- Flagg S. B.: *La diplomacia de Estados Unidos en la América Latina*. Mexico 1944.
- Foreign Investment in Latin America*. Ed. M. D. Bernstein. New York 1966.
- Fraga Iribarne M.: *El Canal de Panamá*. Madrid 1953.
- Franco J. F.: *La Zona Libre de Colón o una institución fundamental para la economía panameña*. Colón 1958.
- Galvis R., Ortiz D.: *Los Estados Unidos y su robo de Panamá*. Bogota 1920.
- Garay N.: *¿Es el nuevo tratado entre Panamá y los Estados Unidos de América una alianza militar?* Panamá 1937.
- Garay N.: *Panamá y las guerras de los Estados Unidos*. Panamá 1976.
- Gebert S.: *Kongres Stanów Zjednoczonych*. Wrocław 1981.
- Gelberg L.: *Zarys prawa międzynarodowego*. Warszawa 1977.
- Gilas T.: *Kuba pod okupacją amerykańską 1899—1902*. Toruń 1983.
- Gonionskij: *Panama i Panamskij Kanał*. Moskwa 1976.
- Gorostiaga X.: *Panamá y la Zona del Canal*. Panamá 1975.
- Goytia V. F.: *Como negocia Panamá su canal*. Costa Rica 1973.
- Goytia V. F.: *Partidos políticos en el Istmo*. Panamá 1975.
- Góralczyk W.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979.
- Grudziński P.: *Przyszłość Europy w koncepcjach Franklina D. Roosevelta (1933—1945)*. Wrocław 1980.
- Historia de una infamia*. Panamá 1987 [przemówienie Jorge Abadía, ministra spraw zagranicznych Panamy, z 12 listopada 1987].
- History of the Americas*. New York—Toronto—London 1952.
- Illueca J. E.: *Urgencia de una política nacional en las relaciones de Panamá con los Estados Unidos*. „Cuadernos de las facultades“ 1966, N° 4.
- Informe que la comisión designada por la Universidad de Panamá para el estudio de los proyectos de tratados que negocia la República de Panamá con los Estados Unidos de América presenta al rector de la Universidad*. Panamá 1968 (maszynopis powielony).
- Janczuk I. I.: *Politika SSZA w Łatinskoj Amierikie*. Moskwa 1975.
- King T.: *El problema de la soberanía en las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1961.
- Klaffkowski A.: *Prawo międzynarodowe publiczne*. Warszawa 1979.

- Klette I. J.: *From Atlantic to Pacific*. New York — Evanston 1967.
- Knothe T.: *Ameryka Łacińska w polityce USA 1945—1975*. Wrocław 1976.
- Labrut M.: *Este es Omar Torrijos*. Panamá 1982.
- La economía de Panamá y la Zona del Canal*. CEPAL, Mexico 1972, vol. 1.
- LaFeber W.: *The Panama Canal. The Crisis in Historical Perspective*. New York 1978.
- Lasso de la Vega M.: *El Canal de Panamá*. Madrid 1932.
- Lawrence T. J.: *A Handbook of Public International Law*. London 1938.
- Leis R.: *El Comando Sur en Panamá: enclave militar contrainsurgente*. Panamá 1985.
- Leonow N. S.: *Oczerki nowoj i nowiejszej istorii stran centralnoj Amieriki*. Moskwa 1975.
- Lemaitre E.: *Panamá y su separación de Colombia*. Bogota 1972.
- Linares J. E.: *Tratado concerniente a la neutralidad permanente y al funcionamiento del Canal de Panamá*. Panamá 1983.
- Liss S. B.: *The Panama Canal. Aspects of United States-Panamanian Relations*. Notre Dame—London 1967.
- López M.: *Canal interoceanico. La alternativa panameña*. Panamá 1982.
- Los Estados Unidos y la América Latina. Conferencia del Caribe*. Puerto Rico 1960.
- Lyons T. E.: *Informe sobre el proyecto para crear una zona libre de comercio exterior en la República de Panamá*. Washington 1947.
- Lan W. I.: *SSZA ot ispano-amierikanskoj do pierwoj mirowoj wojny*. Moskwa 1975.
- Mack G.: *La tierra dividida*. Panamá 1978.
- Maloney G. F.: *Panamá 1920. Cronología de una lucha*. „Tareas” 1982, N° 55.
- Manfredo F.: *Administración y vigilancia panameña del tratado del Canal*. Panamá [b. d. w.].
- Mania A.: *Polityka Stanów Zjednoczonych wobec Związku Radzieckiego w latach 1933—1941*. Warszawa 1987.
- Materno Vázquez J.: *Tratados de Canal de Panamá*. Panamá 1983. (T. 1: *Política internacional de Panamá*; T. 2: *Historia de los tratados relativos al Canal de Panamá*; T. 3: *Los tratados Torrijos — Carter*).
- Mathews H. L., Silvert K. H.: *Los Estados Unidos y América Latina*. Mexico 1967.
- McCain W. D.: *Los Estados Unidos y la República de Panamá*. Panamá 1978.
- McCullough D.: *El cruce entre dos mares*. Mexico 1979.
- Mecham J. L.: *The United States and Inter-American Security 1989—1960*. Austin—Texas 1961.
- Medina Castro M.: *Historia de un latrocinio: el Canal de Panamá*. Mexico 1973.
- Mellander G. A.: *The United States in Panamanian Politics*. Danville — Illinois 1967.
- Méndez P. O.: *Antología del Canal de Panamá 1914—1939*. Panamá [b. d. w.].
- Méndez R. N.: *Implicaciones económicas de los tratados Torrijos — Carter*. Panamá 1983.
- Moreno M. B.: *Indices de los tratados del Canal de Panamá (1903—1966)*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá 1967.
- Mroziewicz R.: *Dyplomacja USA wobec Ameryki Centralnej (1822—1850)*. Wrocław 1986.
- Muñoz P. A., Castillero P. E. [i in.]: *El Canal de Panamá: origen, trauma nacional y destino*. Mexico 1976.
- National Experience in the Formulation and Implementation of Populations Policy Panama 1960—1976*. United Nations 1978.
- Noriega L. C.: *Soberanía de Panamá*. Panamá 1976.
- Nowak K.: *Armia w strukturze władzy USA*. Warszawa 1976.
- Oppenheim L.: *International Law a Treaties*. London—New York—Toronto 1955, vol. 2.
- Ortega I.: *La jornada del día 3 de noviembre de 1903*. Panamá 1931.
- Padelford N. J.: *The Panama Canal in Peace and War*. New York 1942.
- Panama. American Republic Series*. N° 16. Washington 1964.
- Panamá y los Estados Unidos de América ante el problema del Canal*. Panamá 1966.
- Panamá, dependencia y liberación*. Red. R. Soler. Costa Rica 1974.

- Pałyga E.: *Interwencje zbrojne USA w Ameryce Łacińskiej*. Warszawa 1973.
- Pałyga E.: *Międzyamerykański system wojskowo-polityczny („Pakt Rio“)*. Warszawa 1982.
- Partido Revolucionario Democrático, proyecto de programa del partido*. „PRD“ N° 5.
- Pastusiak L.: *Dyplomacja Stanów Zjednoczonych XVIII—XIX wieku*. Warszawa 1978.
- Pastusiak L.: *Pół wieku dyplomacji amerykańskiej 1898—1945*. Warszawa 1974.
- Pereira J. B.: *Viejo y nuevo tratados del Canal de Panamá*. Panamá 1939.
- Pereira R.: *Panamá fuerzas armadas y política*. Panamá 1979.
- Perkins D.: *The Monroe Doctrine 1867—1907*. Baltimore 1937.
- Perigault B.: *Temas canaleros: unidad de autoinstrucción*. Panamá 1987.
- Rivera R. J., M. Díaz E.: *Historia auténtica de la escandalosa negociación del tratado del Canal de Panamá*. Panamá 1930.
- Roig de Leuchsenring E.: *Historia de la enmienda Platt*. La Habana 1973.
- Ropp S. C.: *Panama: Restive Client*. In: *US Influence in Latin America in the 1980s*. Ed. R. Wesson. New York 1982.
- Roupert L. M.: *Prawo międzynarodowe kanałów morskich*. „Sprawy Międzynarodowe“ 1973, nr 4.
- Rómmel K., Rómmel W.: *Pozostałości kolonializmu w Ameryce Łacińskiej*. Warszawa 1978.
- Ruiz-Eldredge A.: *La cuestión de Panamá*. Lima 1973.
- Ryan P. B.: *La controversia del Canal de Panamá*. Mexico 1979.
- Sáenz V.: *Nuestras vías interoceánicas*. Mexico 1957.
- Salamin J., Salamin M. S.: *La concepción oligárquica de las negociaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1976.
- Soler R.: *Formas ideológicas de la nación panameña*. Panamá 1964.
- Stemplowski R.: *Zależność i wyzwanie*. Warszawa 1975.
- Sousa R. D.: *El principio del fin de la ocupación imperialista*. Panamá [b. d. w.].
- Sousa R. D.: [i in.]: *Panamá 1903—1970*. Panamá 1970.
- Suarez O. J.: *El estudio sobre la población del Istmo de Panamá del siglo XVI al siglo XX*. „Tareas“ 1982, N° 55.
- Symonides J.: *Neutralizacja Kanału Panamskiego*. Toruń 1972.
- Terán O.: *El tratado Herrán-Hay ante la opinión pública*. „Lotería“, enero-febrero, 1977, N° 251—252.
- The Americas in a Changing World. A Report of the Commission on United States — Latin American Relations*. New York 1975.
- The Meeting of Consultation. Their Origin, Significance and Role in Inter — American Relations*. Pan American Union, Washington 1962.
- The Representation of the United States Abroad*. New York—Washington—London 1965.
- Turner D. H.: *Tratado fatal*. Panamá 1974.
- Una explosión en América: el Canal de Panamá*. Red. E. Jaramillo. Mexico 1976.
- Uribe A. J.: *Colombia y los Estados Unidos de América*. Medellín 1976.
- US Influence in Latin America in the 1980s*. Ed. R. Wesson. New York 1982.
- Vásquez Chambonet R.: *Panamá en la línea de Omar*. Panamá 1982.
- Vega Guerrero J. A.: *Panamá, los Estados Unidos y el problema de la soberanía en la Zona del Canal*. Panamá 1974 (maszynopis powielony).
- Velarde F.: *Análisis del nuevo tratado*. Panamá 1977.
- Victor H.: *Nuevos tratados nueva confrontación*. Panamá 1977.
- Westerman G.: *La otra versión de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá [b. d. w.].
- Wetherborne E. E.: *Torrijos: o el enigma de las capas medias*. Panamá 1981.
- Wetherborne E. E.: *La unidad de las fuerzas democráticas y revolucionarias*. „Tareas“, agosto, 1982, N° 55.

- Wolpin M. D.: *Military Assistance and Counterrevolution*. New York 1971.
Współczesny militaryzm USA. Warszawa 1972.
Yau J.: *El Canal de Panamá. Calvario de un pueblo*. Madrid 1974.
Zuñiga J. C.: *Los proyectos de tratados de 1967 entre Panamá y los Estados Unidos*. Panamá 1976
(maszynopis powielony).

Prasa

- „La Estrella de Panamá“
„La República“ (Panama)
„Matutino“ (Panama)
„Crítica“ (Panama)

Jan Iwanek

PROBLEMAS DEL CANAL DE PANAMÁ EN LAS RELACIONES BILATERALES ENTRE PANAMÁ Y LOS ESTADOS UNIDOS

Resumen

El presente libro contiene el análisis politológico del período de más de setenta años de relaciones entre Panamá y los Estados Unidos. El autor dedica considerable espacio al aspecto diplomático y jurídico puesto que, en su opinión, son estos dos aspectos que tienen una importancia básica. Las consideraciones principales acerca del problema van precedidas (capítulo 1) por la presentación de las premisas que determinaron la proclamación de Panamá como estado independiente lo que, según el autor, se debió a varias causas tanto internas como externas, pues no sólo fue efecto de la política de los Estados Unidos.

En el capítulo 2 se presenta el estado inicial de relaciones bilaterales, ante todo las circunstancias que acompañaban la conclusión del acuerdo Hay — Bunau-Varilla, el análisis de las disposiciones así como los efectos jurídicos y prácticos de dicho acuerdo como plano de vínculos existentes entre Panamá y los Estados Unidos.

Las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos en el período de 1904 a 1964 son presentados (capítulo 3) analizando en su dinamismo los problemas seleccionados. Se trata de los problemas siguientes: garantías de la independencia y política de intervención, soberanía titular y eminente problemas militares, económicos y los que se refieren al conflicto de 1964. Los problemas analizados — según el autor — determinan las principales líneas de divisiones y diferentes intereses entre las partes, así como permiten notar — de manera negativa — las futuras, deseadas bases de estas relaciones. El autor tiene mucho interés por la cuestión de interpretación del acuerdo de 1903, la evolución de la actitud de Panamá frente a sus disposiciones principales y ciertas modificaciones jurídicas.

Dos últimos capítulos están dedicados a las negociaciones duraderas y análisis de los acuerdos vigentes hasta ahora de la Zona del Canal. Se han tomado en cuenta las premisas interiores e internacionales que determinan las actitudes de ambas partes. El autor valora los nuevos fundamentos de las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos contestando la pregunta en qué medida fueron eliminados tres grupos de históricos conflictos que oponían las partes: 1) en relación con la situación jurídica y real de la Zona del Canal; 2) en relación con la situación jurídica del Canal; 3) en relación con los derechos de los Estados Unidos que se extienden a todo el territorio de Panamá. El hecho de atribuir a los acuerdos Torrijos — Carter la facultad de iniciar una nueva etapa en las relaciones bilaterales resulta en cierta medida, de que fue franqueada una barrera infranqueable en la época anterior que caracterizaba la tendencia a limitarse — tanto por lo que se refiere a las iniciativas como a los acuerdos concluidos — a modificar el acuerdo Hay — Bunau-Varilla sin infringir sus disposiciones básicas. En este sentido los acuerdos actualmente vigentes presentan una calidad incomparable — ante todo gracias a la abolición de la cláusula de usufructo vitalicio y soberanía titular de Panamá de la Zona del Canal — a la que se ha llegado gracias a la voluntad del gobierno de Torrijos así como la de la administración de Carter.

La época presente tiene carácter temporal (hasta el año 2000). A pesar de que unas disposiciones anacrónicas han sido derogadas y se han creado buenas condiciones de cooperación

en varios campos ya se puede notar manifiestas amenazas para el futuro. Ellas se deben al hecho de que ambas partes atribuyen al Canal diferentes funciones. Panamá intenta obtener las más grandes ventajas directas e indirectas. Como su territorio es pequeño, este país tiende a la demilitarización y la neutralidad, es decir a eliminar las bases extranjeras y lograr garantías internacionales relativas a la abstención de los actos de violencia. Para los Estados Unidos los problemas económicos (ventajas más bien indirectas) aunque importantes, no lo son hasta ese punto. Además, el Canal desempeña un papel estratégico, tanto más grande que América Central carece de estabilización. Panamá — desde el punto de vista de su razón de Estado — tiene dudas acerca del proyecto de la construcción de un canal a nivel del mar. Además de otras posibles cuestiones, son tres los problemas básicos que determinarán las relaciones entre Panamá y los Estados Unidos: nivel de rentabilidad de la explotación del Canal, manera de realizar su función estratégica y asuntos relacionados con los proyectos de la construcción de un nuevo canal.

Jan Iwanek

THE PROBLEMS OF THE PANAMA CANAL IN THE BILATERAL RELATIONS BETWEEN PANAMA AND THE UNITED STATES

Summary

A political analysis is presented in this book of the more than seventy year long period of US — Panama relations. Particular interest is devoted to the diplomatic and international law aspects, since in the author's opinion they are of paramount, fundamental significance. The main stream of these considerations is preceded (section 1) by a description of the circumstances governing the founding of Panama as an independent state. The author sees this as the resultant of a number of causes, both internal and also external, and hence not merely as a product of US policies.

In section 2 is presented the initial state of bilateral relations, in particular the circumstances accompanying the signing of the Hay — Bunau-Varilla agreement, analysis of its clauses and also the legal and practical consequences of this agreement as the plane of the links between Panama and the United States.

Panama — US relations in the years from 1904—1964 are shown (section 3), analysing selected problems in a dynamic conception. Dealt with here are such problems as: guaranteeing independence and the policy of intervention, titular and eminent sovereignty military and economic questions and also matters concerning the conflict of 1964. It is the author's view that the situations analysed determine the principal lines of division and differences in the interests of the two sides, and also make it possible to discern — in a negative sense — future and desired foundations of these bilateral relations. Also comprehended in the field of interest is the question of the interpretation of the 1903 convention; the evolution of Panama's attitude towards its principal terms and also certain legal modifications.

The last two sections deal with the story of the negotiations lasting over many years and also the analysis of the currently binding agreements on the Panama Canal. Attention is drawn to the internal and international determinants governing the attitudes of the two sides. The author evaluates the new foundation of US — Panama relations in finding answers to the question: to what degree have the three groups of already historical controversies between the two sides been eliminated. These involve: 1) the legal and factual position of the Canal Zone; 2) the legal situation of the canal; 3) the rights held by USA extending over the whole Panamese

territory. Seeing the Torrijos — Carter agreements as the beginning of a new phase in bilateral relations results from the overcoming of a certain barrier, impossible to surmount in the earlier period, which determined the limiting (referring both to intentions and also to pacts negotiated) to modification of the Hay — Bunau-Varilla agreements without making any changes in its basic terms. In this sense the actual treaties are an incomparable qualitative state (chiefly due to annulling the clause on the permanence and titular sovereignty of Panama over the Canal Zone) that is achievable due to the determination of the Torrijos government and also of the Carter administration.

The present situation is of a clearly temporary character (up to 2000 AD). Although many anachronistic regulations have been annulled and in many cases conditions for cooperation have been created, intractable problems for the future are discernible. These result from the different interpretations by the two sides of the function of the Panama Canal. Panama aims to extract maximum direct and indirect advantages from the canal. As a small country its policy is to achieve demilitarisation and neutrality understood as the elimination of foreign bases and the obtaining of international guarantees safeguarding against external intervention. For the USA the economic question, although important (the advantages are rather indirect), does not play such a dominant role. Moreover, the canal itself has a strategic significance, the more so in view of the lack of stability in Central America. From the aspect of Panamese rights further doubts are raised by the plans for building a canal at sea level. Among the varied problems to be confronted in the coming decade, these major items are most likely to govern US — Panama relations: the economic viability of exploiting the canal, the method of implementing its strategic function and matters relating to the plans for building a new canal.

Jan Iwanek

**Problemy Kanału Panamskiego w stosunkach bilateralnych
między Panamą a Stanami Zjednoczonymi**

WYKAZ WAŻNIEJSZYCH BŁĘDÓW DOSTRZEŻONYCH W DRUKU

Strona	Wiersz		Jest	Powinno być
	od góry	od dołu		
14		11	indenpodencja	independencia
30		16	batalia w wybór	batalia o wybór
33	3		inwestycja	interwencja
36	6		zrządzeń	zarządzeń
37	14—15		oraz domagał się unieważ- nienia	oraz unieważnienia
76		6	Ariasa	Arias
81	1		rozwiązała	rozwiąła
95	20—21		rozwoju zależnego z rządem USA, i to nie tylko w sferze stosunków politycz- no-wojskowych	rozwoju zależnego, i to nie tylko w sferze stosunków polityczno-wojskowych z rządem USA
102	20		krytyki od	od krytyki
119		16	wcześniej	wcześniejszej
162		19	konwencji	konsekwencji
227		7	Desar ollo	Desarrollo
228		4	Foerign	Foreign
280		25	Ameurica	América

Cena zł 650,—

ISSN 0208-6336
ISBN 83-226-0274-X